

QUESTIONS DE NORMES AGRO-ALIMENTAIRES DANS LE CONTEXTE DE GLOBALISATION

Présentation

LES années 90 (création de l'OMC et déprotection tarifaire des échanges internationaux, crises alimentaires et nouvelles préoccupations dans les pays riches) marquent incontestablement un tournant dans l'évolution des normes agro-alimentaires.

Lorsque les marchés fonctionnaient principalement à une échelle nationale, pour des produits faiblement différenciés et des objectifs largement orientés par la production, les normes étaient conçues principalement par l'Etat ou les filières organisées pour faciliter les transactions, diminuer l'incidence de la variabilité des facteurs incontrôlables (aléas climatiques notamment), réduire les coûts de transaction et assurer un minimum de qualité; les caractéristiques de qualité étaient peu nombreuses et concernaient surtout la qualité sanitaire, la définition du produit ou la qualité commerciale (Jones et Conklin, 1993).

Avec la globalisation et l'industrialisation des marchés (différenciation, contractualisation), l'accélération du progrès technique et les nouvelles attentes du consommateur (changement des préférences, développement des attributs de croyance), les arènes de normalisation s'internationalisent, les acteurs privés investissent largement ces arènes et l'Etat voit progressivement ses prérogatives remises en question. Les normes deviennent stratégiques et alimentent par la même occasion toute une série de discussions nouvelles.

Autrefois, la littérature économique sur les normes était centrée principalement sur des problèmes d'impact. Les préférences des consommateurs étaient supposées stables et les normes ajustées sur ces préférences. Les économistes se préoccupaient alors surtout des effets induits sur la production: impact sur les prix, sur le revenu, sur la structure de marché...

Avec la multiplication des normes et l'orientation de certaines d'entre elles vers des objectifs clairement stratégiques⁽¹⁾, au service d'intérêts partiels et privés, les questions d'impact sont élargies pour prendre

⁽¹⁾ On adopte ici une définition large de la norme, englobant à la fois les normes *de facto*, volontaires ou réglementaires, définies par des acteurs publics et/ou privés, certifiées ou non par un tiers, portant sur le produit, le process de fabrication ou le système fabricant le produit (Foray, 1993).

en compte les impacts « négatifs » des normes : effets de barrière à l'entrée (économie industrielle), distorsions de concurrence (concurrence imparfaite), freins à l'innovation (économie de l'innovation), externalités négatives (économie publique).

Privatisation et internationalisation des arènes de normalisation conduisent à s'intéresser également à l'émergence des normes et aux conditions de leur stabilité ; l'instabilité du contexte économique et institutionnel ne permet plus de considérer les normes comme des variables exogènes, les questions fondamentales deviennent dès lors les suivantes : Qu'est-ce qui constitue un accord souhaitable ? Qui doit participer dans la construction de cet accord ? Quels sont les intérêts mis en jeu ou remis en jeu par l'accord (qui bénéficie, qui paye ?) (Sylvander, 1996).

Les quatre articles présentés dans ce numéro ont été sélectionnés à la suite d'un colloque⁽²⁾ dont l'objectif était de faire émerger dans le nouveau contexte de globalisation, et autour des problèmes de définition et d'impact des normes agro-alimentaires, des réponses ouvertes, pluridisciplinaires et en provenance des différents acteurs potentiels de la normalisation (acteurs économiques, organisations internationales, société civile, communauté scientifique...).

Ils abordent principalement des problèmes de construction et de stabilité de la norme au niveau international sur différents registres thématiques. Le premier article (Thompson) compare les deux grandes théories du libre-échange (utilitarisme et libertarisme) et discute de quelle façon les croyances morales sous-tendent les jugements dans l'établissement des normes. Il souligne la dimension éthique de la norme qui ne peut être fondée sur le seul critère scientifique. Le deuxième article (Sylvander-Biencourt) propose un cadre d'analyse de type simonien permettant d'étudier les conditions d'émergence de la norme lorsque les positions initiales sont apparemment irréductibles. Il conclut au caractère heuristique de l'hypothèse de rationalité procédurale, qui permet de rendre compte du cheminement de la négociation et du caractère imprévisible du résultat. Le troisième article (Fold) décrit, dans la guerre du chocolat (nouvelle législation européenne sur la définition du produit), les intérêts des principaux acteurs concernés (depuis les producteurs jusqu'aux consommateurs), leurs différentes conceptions de la qualité et conclut à la complexité du problème de l'accord sur la norme. Le dernier

⁽²⁾ Le colloque « Markets Rights and Equity: Food and Agriculture Grades and Standards in a Shrinking World » a réuni, en novembre 1999, une centaine de participants de différents pays et notamment des pays en voie de développement autour des questions d'évolution des normes agroalimentaires dans le nouveau contexte international. Le colloque était organisé par l'IFAS (Institute for Food and Agricultural Standards, Michigan State University) et notamment par ses membres fondateurs Lawrence Busch, Jim Bingen, Craig Harris, Tom Reardon. Le colloque a bénéficié d'un financement de l'INRA, du Farm Foundation et du German Marshall Fund des Etats-Unis. Les opinions données ici ne sont pas nécessairement celles de ces organismes.

article (Hannin-Codron-Thoyer) tire parti de la longue histoire (plus de 75 ans) de normalisation internationale de l'Office international de la vigne et du vin et de l'histoire plus récente d'ajustement aux nouvelles règles internationales, pour confirmer l'hypothèse de l'instabilité des normes et mettre en évidence les différents facteurs de cette instabilité.

Les quatre articles reflètent l'ouverture disciplinaire et problématique souhaitée par le colloque et largement justifiée par la nature de l'objet analysé (la dynamique des normes agro-alimentaires, notamment à l'échelle internationale). Les deux premiers articles contribuent à la réflexion critique sur les hypothèses qui fondent le modèle économique néo-libéral des échanges internationaux (hypothèse de la prééminence de l'économique sur le politique dans un marché mondial idéal, hypothèse de choix rationnel dans les modèles de « *bargaining* »). Ils s'appuient pour cela sur la philosophie morale et les sciences du comportement, sciences humaines et sociales qui interfèrent de plus en plus avec l'économie. Les deux derniers articles s'attachent, quant à eux, à décrire l'interaction du politique et de l'économique dans les arènes de normalisation aux niveaux national et international. Ils font l'hypothèse, clairement avancée par certains courants de l'économie institutionnelle (Samuels, 1989; North, 1990) et de l'économie politique internationale (Chavagneux, 1998; Coussy, 1998), d'une imbrication étroite et d'un enchevêtrement complexe de relations de causalité entre l'économique et le politique.

Construction de l'accord

Quels enseignements tirer de ces quatre articles concernant les conditions de construction de l'accord et de sa stabilité?

Thompson attire notre attention sur la nécessité, en amont de tout accord et pour progresser plus efficacement, de bien expliciter les valeurs sous-jacentes aux jugements des parties concernées. Il nous dit notamment, qu'en se limitant aux seules théories néo-libérales, on voit parfois s'affronter des positions radicalement différentes, oeuvrant certes pour une libéralisation des échanges mais dans le respect de valeurs totalement distinctes.

Sylvander soutient la thèse selon laquelle le résultat d'une négociation est souvent impossible à prédire mais que l'issue de la négociation et la teneur de l'accord peuvent être largement éclairées par la question de l'indécidabilité et l'identification des perceptions et des comportements des acteurs aux différentes étapes de la négociation. L'idée dominante est que la solution n'est pas préexistante, mais qu'elle résulte du processus de négociation, qui porte en lui-même les conditions d'apparition d'une nouvelle solution.

Dans les situations complexes de certaines filières agro-alimentaires (cas de la filière européenne du chocolat), impliquant une grande diversité d'acteurs, publics et privés, mus par des intérêts souvent divergents et fondant leurs jugements de la qualité sur des systèmes de valeurs différents, l'accord sur la norme est souhaitable (pour la rentabilité et la cohérence technique de la filière) mais souvent difficile à obtenir. Selon Fold, une condition favorable (mais non suffisante) pour la négociation est la présence d'acteurs dominants ou organisés. L'auteur souligne également la contribution positive au maintien de la cohérence globale de nouveaux acteurs tels que les ONG ou les organismes publics d'aide au Tiers-Monde.

L'exemple de l'OIV, pour lequel on dispose d'un recul historique exceptionnel pour juger de la stabilité des accords internationaux, est riche d'enseignements. Il montre la fragilité des accords internationaux, même lorsque ceux-ci sont fortement ancrés dans l'histoire, et met en évidence les déterminants économiques et institutionnels de l'évolution des normes sur la longue durée. On peut également le considérer comme un modèle de normalisation internationale, à mi-chemin entre l'uniformisation et la reconnaissance mutuelle, et dont l'intérêt est de maintenir, au niveau du produit final, une certaine diversité propre à tenir compte de la différence culturelle, tout en cherchant à faire respecter un certain nombre de règles de « process ».

Contenu de l'accord

Les quatre articles présentés contribuent à la discussion sur quelques points cruciaux actuellement débattus, notamment au niveau du Codex Alimentarius : définition et identité des produits, typicité et normes de process, principes de justification des normes.

Le chocolat, les fromages au lait cru et le vin sont autant de produits dont la définition au niveau international pose problème. La nourriture est solidement ancrée dans les valeurs culturelles de nombreux pays, notamment européens. L'harmonisation des définitions au niveau régional (européen) et *a fortiori* international n'est donc pas facile. Elle l'était sans doute plus autrefois lorsque les produits étaient moins différenciés et la concurrence davantage réglée par les Etats. Avec la privatisation et l'utilisation stratégique des normes, les négociations se font plus rares et plus coûteuses. Beaucoup les considèrent déjà comme vouées à l'échec et à la disparition (Padberg et Kaufman, 1994). Les trois exemples présentés montrent à l'inverse que le débat sur la définition des produits est loin d'être clos. La vigueur du débat reflète la hauteur des enjeux économiques, politiques et culturels sous-jacents.

La typicité est également une question-clé dans les négociations internationales, comme l'illustrent les articles sur le vin et les fromages au

lait cru. L'OIV a joué un rôle déterminant dans la promotion de ces normes de typicité, fondées essentiellement sur des facteurs naturels et humains. Ces normes, qui sous-tendent une logique de terroir, ont inspiré d'autres secteurs et sont notamment implantées dans les pays méditerranéens. Elles sont aujourd'hui largement combattues par les partisans d'une logique industrielle, qui les considèrent comme une entrave au libre commerce. L'affrontement entre les deux logiques alimente deux débats : un premier débat sur l'intérêt comparé des normes de résultats et de moyens et un second débat, situé plus en amont, sur la légitimité des critères autres que strictement scientifiques pour l'établissement des normes.

Cette dernière discussion sur les principes de justification est actuellement considérée comme de la plus haute importance stratégique au sein du Codex Alimentarius (Bureau, Gozlan et Doussin, 1999). Dans la controverse qui oppose notamment l'Union européenne aux Etats-Unis, Thompson met en garde contre une lecture uniquement scientifique qui rejeterait les considérations culturelles et morales. Il rappelle, à la lumière de la théorie libertarienne, que la croyance est une liberté fondamentale de l'individu, qui ne saurait être rétrogradée au rang de perception ou ramenée à une simple asymétrie d'information. Il rappelle également que dans la mesure où les individus ne partagent pas les mêmes croyances ou valeurs, la norme a une dimension normative qui ne peut être décidée sur la seule base scientifique.

Conclusion

Le colloque qui a réuni, en novembre 1999 à l'Université de l'Etat du Michigan, une bonne centaine de scientifiques et d'acteurs de la normalisation des organismes internationaux, ainsi que des représentants de gouvernements et d'ONG d'une trentaine de pays développés et en développement, avait des objectifs ambitieux (IFAS, 2000). Il cherchait à éclairer, sous des angles très différents, le difficile sujet de la construction des normes dans les arènes internationales.

Ce numéro se veut un prolongement de cet effort de mobilisation et de confrontation des différentes expériences. Il ne saurait bien entendu être représentatif de la diversité des sujets abordés dans le colloque. Parmi les autres thèmes d'intérêt, on retiendra notamment les questions de la causalité circulaire entre les normes et les préférences du consommateur, de l'effet accélérateur de la régionalisation (NAFTA, MERCOSUR, ASEAN, etc.) dans la diffusion des normes et du rôle des nouveaux acteurs (ONG, société civile internationale, etc.) dans le processus de normalisation.

Le numéro se veut également une ouverture disciplinaire. La complexité du thème de la construction des normes dans le contexte inter-

national invite les diverses sciences sociales et humaines (économique, politique, juridique, cognitive, etc.) à dialoguer pour créer les conditions favorables à une réflexion disciplinaire pertinente. Les contributions à ce numéro constituent un pas dans ce sens.

Jean-Marie CODRON

INRA, UMR Moisa, Montpellier

Patricia STERNS

INRA, UMR Moisa, Montpellier

Lawrence BUSCH

IFAS, Michigan State University

BIBLIOGRAPHIE

- BUREAU (J.-C.), GOZLAN (E.), DOUSSIN (J.-P.), 1999 — *Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international*, Club Demeter, Cahiers n° 9, 57 p.
- CHAVAGNEUX (C.), 1998 — Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale, *Economies et Sociétés*, n° 4, pp. 25-68.
- COUSSY (J.), 1998 — Economie politique internationale, in: SMOUTS (M.C.) (ed.), *Les nouvelles relations internationales: Pratiques et théories*, Presses des Sciences Politiques.
- FORAY (D.), 1993 — Standards de référence, coûts de transaction et économie de la qualité, *Economie Rurale*, n° 217, pp. 33-41.
- IFAS (Institute for Food and Agricultural Standards), 2000 — Markets, Rights and Equity : Food and Agricultural Standards in a Shrinking World. Recommendations from an International Workshop, IFAS, Michigan State University, East Lansing, MI 48824, 14 p.
- JONES (E.), CONKLIN (N.), 1993 — Grades and standards: Issues for the twenty-first century, the role of grades and standards in moving from "traditional" to consumer-oriented markets, in: PADBERG (D.I.) (ed.), *Food and Agricultural Marketing Issues for the 21st Century*, Food and Agricultural Marketing Consortium, FAMC, 93-1, Texas A&M, pp. 117-124.
- NORTH (D.), 1990 — *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 152 p.

- PADBERG (D.I.), KAUFMAN (P.), 1994 — Are standards of identity obsolete or redundant? *in: Re-Engineering Marketing Policies for Food and Agriculture*, Food and Agricultural Marketing Consortium, Texas A&M University, College Station, Texas, pp. 158-169.
- SAMUELS (W.), 1989 — The legal economic nexus, *George Washington Law Review*, 6, pp. 1556-1578.
- SYLVANDER (B.), 1996 — Normalisation et concurrence internationale: la politique de qualité alimentaire en Europe, *Economie Rurale*, n° 231, pp. 56-61.