

De nouveaux foyers de régulation en concurrence dans
la filière agroalimentaire : comment s'articulent les Labels,
certifications et appellations d'origine avec
le droit commercial de l'OMC?

Les Cahiers de la Chaire – Collection recherche

No 13-2003

Par René Audet

**De nouveaux foyers de régulation en concurrence dans
la filière agroalimentaire : comment s'articulent les Labels,
certifications et appellations d'origine avec
le droit commercial de l'OMC?**

Les Cahiers de la Chaire – Collection recherche

No 13-2003

Par René Audet*

* **René Audet** est candidat à la maîtrise à l'Institut des Sciences de l'Environnement (ISE) de l'UQAM. Il est également assistant de recherche à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable.

L'agriculture fait l'objet d'une lutte pour le contrôle de la régulation où les ONG de l'agriculture occupent un rôle central, aux côtés des organisations de régulation économique internationales. En étant intégrés aux législations nationales, les labels, les certifications et les indications d'origine tombent sous la juridiction de l'OMC et pourraient se voir interdire au motif qu'ils constituent des barrières non tarifaires. Cet article[†] montre, à la lumière d'une analyse de la mécanique réglementaire propre à ces deux foyers de régulation dans le domaine de l'agriculture, que l'articulation entre les certifications sociales et environnementales et les règles du commerce international est tributaire des négociations en cours entourant la légalité de l'intégration des certifications basées sur le mode de production dans les législations nationales.

[†] Nous tenons à remercier le programme INÉ du CRSH grâce auquel nous avons pu mener à bien les recherches à la base de cet article.

Table des matières

Résumé _____	1
Introduction _____	5
L'intégration de l'agriculture dans les négociations multilatérales _____	7
a) L'Organisation mondiale du commerce _____	8
b) L'OMC et l'agriculture _____	11
Agriculture et régulation alternative _____	14
Mécanique du conflit et rôle de l'État _____	20
L'État, la réglementation et la certification _____	25
Conclusion _____	27
Bibliographie _____	31

Résumé

L'apparition d'une multitude de labels sociaux et environnementaux sur les rayons des supermarchés traduit sans doute des préoccupations vécues par les consommateurs, les agriculteurs et les différents acteurs de la filière agroalimentaire mondiale. Les denrées labellisées sont certifiées selon des critères et des principes de culture, d'échange ou d'organisation inscrits dans des cahiers de normes qui font office de réglementation privée à laquelle les producteurs adhèrent volontairement. C'est pourquoi on peut affirmer que les certifications dans le domaine de l'agriculture constituent un nouveau foyer de régulation.

Ce phénomène de normativité parallèle à l'État apparaît au moment où l'agriculture, suite à un siècle de modernisation et d'intensification de la production, est sujette au processus de mondialisation des échanges et au développement d'une régulation commerciale globale. Portée au niveau mondial par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), cette régulation vise l'intégration des marchés nationaux dans un marché commun et s'acharne à éliminer les mesures de différenciation entre les pays et entre les produits. Ce type de régulation multilatérale se pose ainsi en contradiction avec les certifications qui, justement, identifient et différencient les produits sur la base de leur mode de production ou d'échange, ou encore sur la base de la localisation de la production.

Comme l'atteste l'agenda de l'OMC pour les prochaines années, l'issue de cette problématique opposant le principe des certifications aux règles du commerce international préoccupe de plus en plus les pays membres. En septembre 2003 à Cancun, l'OMC se prononcera sur la légalité des appellations d'origine et des indications géographiques et ensuite, en 2005, sur l'acceptabilité des labels sociaux et environnementaux : les certifications pourraient alors être considérées comme des obstacles techniques au commerce et constituer une barrière non tarifaire, d'où l'importance de cette question pour la pérennité des initiatives de l'agriculture alternative et, dans une certaine mesure, de l'agriculture durable. D'autant plus que plusieurs autres domaines, comme la foresterie et les pêcheries, sont aussi l'objet d'une multitude de certifications et que les conclusions du débat sur les certifications en agriculture auront un impact sur toutes les initiatives de ce genre. Il importe donc d'étudier les mécanismes par

lesquels l'OMC pourrait invalider la régulation alternative portée par les ONG de l'agriculture pour comprendre quel type d'articulation semble se dessiner entre ces deux foyers de régulation.

Ce que nous montre l'analyse de la question des certifications en tant que potentiels obstacles techniques au commerce, c'est que même si ces deux types de régulation sont foncièrement incompatibles, ils peuvent cohabiter jusqu'à ce qu'un troisième acteur entre en jeu. En effet, la compétence de l'OMC s'arrête aux législations des États membres et les certifications ne peuvent faire l'objet de la discipline de cet organisme tant qu'elles restent indépendantes de ces derniers. Cependant, lorsque l'État légifère sur les normes mises de l'avant dans les certifications pour tenter de mettre de l'ordre dans leur foisonnement, il fait entrer le système de certification dans le champ de compétence de l'OMC. Cette articulation entre les trois foyers de régulation que constituent les ONG de l'agriculture, les États et l'OMC présente des indices de l'émergence d'une régulation hybride dans la filière agroalimentaire, résultat des rapports entre les promoteurs d'une agriculture alternative et les industriels d'une part et entre les grands ensembles politiques rivaux qui structurent les négociations à l'OMC d'autre part.

Introduction

L'agriculture est au fondement des sociétés humaines et de leur économie depuis des millénaires. Cette pratique a structuré les modes de vie et permis le développement d'autres activités qui n'auraient pu voir le jour sans un approvisionnement constant et suffisant en nourriture. Bien sûr, le commerce a été stimulé par l'apparition de l'agriculture et vice versa, mais jamais avant l'ère moderne la culture du sol n'a eu comme seul objectif la vente des denrées sur les marchés. Multifonctionnelle, l'agriculture est fortement imbriquée dans le développement local, les interactions avec l'environnement naturel et les relations humaines (Mazoyer et Roudart, 1998). Mais ces différentes fonctions ont tendance à être occultées par la place centrale que prend désormais le marché dans l'agriculture. Plusieurs initiatives tentent de réintégrer certaines de ces préoccupations. Ainsi, depuis plus de cinquante ans, les agriculteurs français ont la possibilité de mettre en valeur les aspects ancestraux et géographiques de leurs cultures en souscrivant à des règles strictes qui permettent l'obtention d'une appellation d'origine contrôlée (AOC). Plus récemment, des acteurs de la société civile ont mis sur pied un système d'échange Nord-Sud permettant aux petits producteurs de café et d'autres denrées de mieux s'organiser, de pallier aux effets nuisibles du commerce international et d'accéder au marché mondial à des conditions plus avantageuses. Aujourd'hui, ce type d'initiatives est largement reconnu par les consommateurs : la certification et le label, créés à l'intention de ces derniers, mettent de l'avant une normativité axée sur le mode de production et un contrôle de l'application de principes et critères prédéfinis. Il s'agit d'un nouveau type de régulation en agriculture.

Or, les labels basés sur le mode de production comme les AOC, le commerce équitable ou l'agriculture biologique sont actuellement mis au banc des accusés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dont le champ de compétence a été élargi au secteur de l'agroalimentaire depuis la conclusion du cycle d'Uruguay en 1994. Une partie de la négociation sur les labels géographiques doit d'ailleurs être finalisée lors de la prochaine rencontre de l'OMC à Cancun en

septembre 2003¹. Suite à l'échec retentissant de la troisième conférence ministérielle qui s'est tenue à Seattle en 1999, l'OMC a dû essuyer un bon nombre de critiques portant à la fois sur le coût environnemental du mode de production industriel associé à la libéralisation des échanges, sur la culture du secret qui règne dans cette organisation ainsi que sur l'asymétrie de l'état de développement entre les pays du Sud et les pays du Nord (Hoad, 2000). En matière agro-environnementale, l'*Accord sur les obstacles au commerce* (OTC) est considéré comme menaçant les initiatives de certification des produits alimentaires permettant d'identifier le mode de production des denrées et utilisées pour promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture (Zadek et al., 1998; CiRio, 2000; Grote et al. 2001)

L'Accord OTC, en vertu duquel on pourrait attribuer aux certifications sociales et environnementales de l'agroalimentaire le statut de barrière non tarifaire, suscite des questionnements sur l'adéquation entre la logique des certifications et les principes réglementaires de l'OMC. Selon les documents institutionnels qui visent à faire le point sur ce type de certification, leur compatibilité avec le cadre de l'OMC est douteuse (Groate et al., 2001; CiRio, 2000; Zadek et al, 1998). Un désaccord entre les partisans et les opposants à l'utilisation des certifications est donc à prévoir. Les discussions concernant ce sujet n'ont pas encore donné lieu à un conflit ouvert, mais elles sont suffisamment sérieuses pour que la question des labels soit inscrite à l'ordre du jour du cycle de Doha par le biais de la Commission du commerce et de l'environnement (CCE). Cette commission reconnaît qu'une certification bien construite peut constituer un instrument efficace d'intervention publique en environnement et avoir des effets positifs sur la conscientisation des consommateurs, elle met aussi de l'avant le fait que celles-ci peuvent avoir des impacts sur le commerce (OMC, 2000a).

Il apparaît donc, à première vue, que deux types de régulation de la filière agroalimentaire entrent en contradiction : l'une fondée sur la stratégie de certification et de labellisation des denrées visant à réintroduire la multifonctionnalité de l'agriculture et l'autre, requérant

¹ Selon l'agenda de Doha sur le développement, il est prévu que la question des indications géographiques soit réglée à Cancun en septembre 2003. http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

« l'anonymat » des produits, basée sur des règles visant à aplanir les obstacles au commerce. Cette contradiction, cependant, devra donner lieu à un arrangement puisque le développement des certifications fait de plus en plus l'objet d'un contrôle étatique. Il s'agit donc, d'une part, d'étudier quelle forme d'articulation tendra à s'imposer entre ces deux types de régulation, et, d'autre part, d'en tirer des conclusions sur les interactions entre deux nouveaux foyers de régulation de l'agriculture, c'est-à-dire l'OMC et la société civile, et la régulation traditionnelle de l'État. Pour ce faire, nous commencerons par décrire la structure et les mécanismes de l'OMC en vue d'esquisser les fondements de ce foyer de régulation à l'échelle internationale. Puis, nous proposerons une brève analyse socio-historique de l'entrée de l'agriculture dans les échanges internationaux, qui nous permettra de comprendre les positions des grands ensembles géopolitiques sur la question des labels et des certifications. Nous nous pencherons ensuite sur les labels et la certification comme nouveau foyer de régulation. Une analyse en fonction de la structure et des critères de ces instruments nous permettra enfin, dans une troisième partie, de mieux comprendre la mécanique réglementaire qui oppose les deux types de régulation en jeu et de montrer le rôle d'un acteur clef: l'État, Pris à partie dans la reconnaissance légale des certifications, c'est de l'État et de sa transformation dont dépendra vraisemblablement la réponse à la question « les certifications sociales et environnementales constituent-elles des barrières non tarifaires? »

L'intégration de l'agriculture dans les négociations multilatérales

Alors que le GATT (General Agreement on Trade and Tarification) était relativement peu connu des citoyens lors des années 1970-80, le redéploiement de cet accord en Organisation mondiale du commerce en 1994 marque sa véritable apparition dans la sphère médiatique. De la rencontre de Seattle en 1999 à la mini-ministérielle de Montréal en juillet 2003, les enjeux de la mondialisation et des négociations multilatérales ont été de plus en plus diffusés auprès du grand public. Alors que les opposants à la mondialisation ou à l'OMC dénoncent son caractère « non démocratique » et « inéquitable », peu de gens connaissent véritablement l'histoire et le fonctionnement de cet organisme qui évolue hors de la sphère de l'ONU depuis une dizaine d'années. Depuis la conclusion du cycle d'Uruguay, l'OMC a élargi son domaine de compétence

et touche maintenant l'agriculture². En caractérisant les mesures de soutien interne³ en boîtes verte, bleu et ambrée et en imposant des disciplines d'accès aux marchés qui visent la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires, l'Accord sur l'agriculture s'applique directement aux politiques agricoles des États. C'est dans ce contexte que les certifications sociales et environnementales pourraient se voir contestées par les promoteurs de la régulation multilatérale. Mais avant d'en arriver à l'analyse de ce conflit, il faut passer en revue l'évolution récente de ce « secteur sensible » (Dufour, 2002) qu'est l'agriculture, car les négociations dont il fait l'objet touchent directement à la multifonctionnalité et aux particularités régionales de cette filière.

a) L'Organisation mondiale du commerce

Le projet de construction d'un organisme international pour réguler le commerce date de l'après-guerre et s'inscrit dans le contexte de reconstruction et de restauration économique de l'Europe. C'est dans la Charte de la Havane (1947) que l'on trouve les premières traces de l'idée selon laquelle il existe un lien entre le commerce et le développement. Quelques années plus tard, le GATT (*General Agreement on Trade and Tarification*) naîtra avec l'optique d'« Assurer la sécurité et la prévisibilité de l'environnement commercial international pour les milieux d'affaires et un processus continu de libéralisation du commerce qui soit propice au développement de l'investissement, à la création d'emplois et à l'expansion des échanges » (Holly, 2002 : 210).

Mais la naissance d'une organisation mondiale du commerce est retardée par les conflits et les disputes entre les pays développés et les pays sous développés qui donneront lieu à la formation d'alliances, notamment au sein de la Commission des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Si les années du cycle d'Uruguay (1986-1994) qui ont mené à la

² L'intégration de l'agriculture dans le cadre de l'OMC s'est faite avec l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay. Cet accord incite les membres de l'OMC à cibler les politiques agricoles des pays qui pourraient avoir des effets de distorsion sur les marchés dans le but de les éliminer tout en reconnaissant aux pays en développement un privilège par le biais du principe de traitement spécial et différencié.

³ Les mesures de soutien internes sont classées en trois catégories dans l'Accord sur l'agriculture : les mesures vertes qui ont peu d'effet de distorsion sur le marché, les mesures bleues qui touchent les mécanismes de limitation de la production et qui sont aussi permises et les mesures ambrées qui favorisent la surproduction et la baisse des prix mondiaux (qui sont ciblées par les mesures de réduction des mesures de soutien interne) (Dufour, 2002).

création de l'OMC témoignent de la diffusion et de l'adoption des idées néolibérales dans le cadre du GATT, les dernières années (1995-2003) se caractérisent néanmoins par un processus de cristallisation des positions des différents groupes, principalement sur les axes Nord/Sud et États-Unis/Union européenne (Deblock, 2002). Notamment dans les questions d'agriculture, l'Europe et les États-Unis s'opposent souvent, tout comme le font les pays en développement et les pays développés autour des questions de soutien interne et de *dumping*. Le lancement du cycle du millénaire (2000) promet à cet égard de renforcer les oppositions et les alliances déjà présentes lors des négociations précédentes. Il est important de comprendre cette dynamique dans la mesure où l'existence de l'OMC repose d'abord sur l'accord et la participation des États et que ce sont les stratégies et les rapports de force entre ces derniers qui « dessinent la physionomie de l'organisation, [de telle sorte que] les inégalités structurelles de l'économie internationale transparaissent au niveau institutionnel » (Abbas, 2002 : 46).

À cet égard, les positions conflictuelles entre les États-Unis et l'Union européenne sur les questions d'OGM (organisme génétiquement modifié) constituent un des enjeux les plus délicats pour l'OMC. En effet, le refus de l'Europe de laisser entrer sur son territoire des semences transgéniques a fait l'objet d'une plainte à l'OMC de la part des États-Unis. L'importance des enjeux liés à cette plainte cache mal la position inconfortable de l'OMC qui fait face à un nouvel épisode de la « longue tradition des guerres commerciales opposants les États-Unis et l'Union Européenne » (de Jonquièrre et al., 2003 : 41). Ainsi, la question des indications d'origine promet de s'inscrire dans cette longue tradition et de faire les frais du rapport de force en présence. Comme la structure industrielle américaine favorise l'expansion des OGM, sa structure agraire, caractérisée par des exploitations relativement peu nombreuses mais intensives, tirera peu de bénéfice d'une certification mettant de l'avant l'originalité et la qualité des spécialités régionales. L'Europe, de son côté, avec son agriculture plus diversifiée et une structure agraire où les petites exploitations sont plus nombreuses, mise sur les appellations d'origine pour protéger ses parts de marché, ce qui est contraire aux principes de l'OMC.

En principe, L'OMC est une « agrégation d'États membres » dont la mission est de consolider et de gérer les accords négociés entre les États. En pratique, toutefois, certains auteurs avancent qu'il s'agit plus généralement d'une organisation vouée à la libéralisation des marchés. Selon Abbas :

La doctrine de l'OMC – si doctrine il y a – est le multilatéralisme. Ce dernier renvoie essentiellement à la non-discrimination entre les pays dans les modalités d'accès aux marchés nationaux des États membres (Clause de la nation la plus favorisée, art I du GATT de 1994) et la non-discrimination entre les produits importés et les produits nationaux (Clause du traitement national) (2002 : 46).

Deux logiques président lors des négociations et dans l'adoption et l'application des règlements à l'OMC. La première est une logique de délibération diplomatique (pression par les pairs), qui existe aussi dans la plupart des organismes internationaux; et la deuxième est une logique juridictionnelle, c'est-à-dire d'application de règlements formels. Cette dernière, qui est au cœur du Mécanisme de règlement des différends, n'est pas absolue, car même au sein de l'Organe de règlement des différends (ORD), c'est la logique de délibération diplomatique qui prime (Loungnarath, 2002). Ainsi, même si les rapports officiels au sujet d'une question conflictuelle sont pensés et rédigés par un groupe spécial indépendant et parfois par l'organe d'appel, il reste que l'adoption des rapports se fait sur le mode diplomatique à l'intérieur de l'ORD. Selon Loungnarath, le mécanisme de règlement des différends contribue à l'efficacité, à l'évolution et à l'actualisation du cadre de l'OMC, mais il a aussi pour effet de rendre le droit commercial international indépendant des autres sphères du droit international, ce qui apparaît primordial dans l'analyse du modèle de marché prôné par cet organisme (Loungnarath, 2003).

Si l'indépendance du droit commercial par rapport aux autres secteurs de négociations internationales donne un pouvoir grandissant à l'OMC, il semble que cette indépendance repose sur l'interdépendance des pays entre eux. Selon Mehdi Abbas, l'OMC a subi un triple changement depuis 1994 : l'équilibre interne des États est subordonné à la libéralisation à l'échelle internationale; le pouvoir des États en matière de politique économique est de plus en plus circonscrit par de nouvelles règles; ces règles sont toujours plus nombreuses

conséquemment à l'extension du domaine de compétence de l'OMC (Abbas, 2002). Étant de plus en plus dépendant d'un marché libéralisé, les États doivent tirer leur épingle du jeu en tentant d'influencer les autres membres en fonction de leurs intérêts, d'où l'importance des rapports de force dans l'analyse des règles de cette organisation. Lorsque ces règles concernent un domaine aussi lucratif, diversifié et important culturellement que l'agriculture, l'équilibre interne des États et l'intégralité de leurs politiques agricoles sont menacés, d'où l'exacerbation des rapports de force dont a témoignée la mini-ministérielle de Montréal de juillet 2003 (Castonguay, 2003).

b) L'OMC et l'agriculture

Tout au long du XX^{ième} siècle, l'agriculture occidentale s'est transformée tant au niveau de la pratique et de l'organisation de cette activité qu'au niveau de son impact. À titre d'exemple, au début du siècle, les paysans représentaient 50 % de la population française; ils représentent maintenant moins de 3 % de la population active dans ce pays. De plus, la production agricole mondiale a augmenté plus vite que la population de la planète au XX^{ième} siècle (Berthelot, 2001). En troquant la charrue et le fumier pour le tracteur et l'engrais de synthèse, le paysan s'est transformé en producteur. Ce faisant, la terre est devenue un simple support pour une culture basée sur l'utilisation de produits chimiques ayant de lourds impacts environnementaux.

Ce nouveau système agraire qualifié de « révolution verte » est basé sur plusieurs facteurs : mécanisation, chimisation, régionalisation des cultures, nouveaux moyens de transports, etc. Ce système « s'intercale entre un ensemble d'industries extractives, mécaniques et chimiques situées en amont de la production agricole et qui lui fournissent ses moyens de production, et un ensemble d'industries et d'activités d'aval qui stockent, transforment et commercialisent ses produits » (Mazoyer, Roudart, 1998 : 378). Depuis lors, cette grande chaîne industrielle, devenue la filière de l'agroalimentaire, est régulée par les politiques agricoles des États⁴. Avec

⁴ Une politique publique, selon Muller (1990), est l'action prise par un gouvernement pour traiter de différents dossiers dont ceux de l'agriculture, de l'environnement, etc. On peut donc parler de politique agricole ou environnementale.

l'industrialisation de l'agriculture et l'introduction de la monoculture régionale, les surplus agricoles deviennent la règle et l'écoulement de ces surplus sur les marchés extérieurs peut être une activité très lucrative pour un *agrobusiness* naissant. Ainsi, l'apparition des cours du blé et d'autres denrées témoigne du développement d'un marché mondial de l'agriculture qui fera ensuite l'objet de négociations internationales dont celles qui se tiennent dans le cadre du GATT/OMC.

Depuis la création du GATT (1947), l'agriculture avait un statut d'exception dans les traités chapeautés par cet accord, c'est-à-dire qu'elle était exclue du système multilatéral. Or, ce statut a changé avec la conclusion de l'*Accord sur l'agriculture du Cycle Uruguay* (AACU) en 1994. Cet accord constitue une première étape pour libéraliser le secteur agricole: il identifie les mesures acceptables qui peuvent être prises par les gouvernements pour stimuler la production tout en évitant les effets de distorsion sur les marchés intérieurs et internationaux de produits agricoles (Dufour, 2002).

L'accord sur l'agriculture (AACU) doit être révisé dans le programme de Doha sur le développement qui fait partie du nouveau Cycle du Millénaire. L'échec de la conférence de Seattle, où les pays développés proposaient d'intensifier la libéralisation dans le domaine de l'agriculture (Hoad, 2000), a finalement pavé la voie à la réussite de la rencontre de Doha où on annonçait la prise en compte des intérêts des pays du Sud dans l'orientation du programme de développement. Ainsi, même si les membres de l'OMC se sont engagés dans le renforcement des mesures de l'AACU, ils promettent aussi que le résultat des négociations tienne compte des intérêts des pays en développement par le biais du principe de traitement spécial et différencié pour ces derniers⁵. De plus, si « la majorité des États membres s'entend sur le fait que l'agriculture ne se limite pas à la seule production de denrées alimentaires et de fibres », les pays en développement affirment que des politiques visant ce type d'objectifs ne devraient pas créer de

⁵ Ce principe est un des gains effectués par les pays en développement lors de la décennie 1970 grâce notamment à la création de la CNUCED : « *these are the special rights given to developing countries to account for their lower levels of development and the differences in benefits they can reap from the trading system* » (OMC, 2002b).

distorsions sur les marchés et devraient s'inscrire « dans le respect des disciplines applicables aux mesures de soutien interne vertes » (Dufour, 2002 : 112).

Ainsi, la régulation de la filière agroalimentaire s'effectue de plus en plus au niveau international, notamment avec les accords supervisés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Mais les négociations des États dans le cadre de l'OMC sont contestées par plusieurs groupes sociaux et ce pour différentes raisons. Les groupes environnementalistes, par exemple, se sont présentés à Seattle en 1999 en remettant en question plusieurs accords de l'OMC touchant de près ou de loin à l'agriculture (Hoad, 2000). Tout d'abord, l'*Accord sur les droits de propriété intellectuelle et le commerce* (ADPIC) menace selon eux le capital de biodiversité développé par les peuples indigènes et les agriculteurs depuis des centaines d'années. Ensuite, l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* (OTC) gênerait la stratégie de certification et de labellisation des denrées alimentaires mise de l'avant par les ONG de la filière agricole et les gouvernements depuis deux décennies.

Dans ce contexte, l'affrontement entre l'OMC, certains gouvernements et la société civile sur les sujets de l'agriculture et de l'alimentation semble inévitable et démontre la distance idéologique qui sépare ces acteurs. D'autant plus que les stratégies de certification impliquent un type de régulation de la filière agroalimentaire qui se veut une alternative à la régulation mise de l'avant par l'OMC et les accords de libre-échange.

Agriculture et régulation alternative

Les auteurs qui traitent du phénomène de la certification se concentrent généralement sur les mouvements les plus reconnus, c'est-à-dire celui de l'agriculture biologique et celui du commerce équitable. Pour Laura T. Raynold, ces mouvements se rejoignent sur plusieurs points, dont celui de la critique qu'ils adressent à l'agriculture conventionnelle marquée par une logique de marché. Mais la critique n'est pas le seul terrain de convergence de ces « mouvements du commerce alternatif », car ils ont aussi des projets et des idées en commun. Parmi ces projets on retrouve la nécessité de réencastrer⁶ le circuit économique des denrées dans les relations sociales et écologiques ainsi que la nécessité de réduire l'impact du prix des denrées dans les mécanismes d'échanges et de production (Raynold, 2001). Pour ce faire, le renforcement du lien entre producteur et consommateur est essentiel :

Les mouvements internationaux de l'agriculture biologique et du commerce équitable tentent de créer un circuit d'échange alternatif et parallèle pour des denrées produites de manière plus respectueuse de l'environnement et sous des conditions de production plus soutenables et ce dans le but de défier le système conventionnel de l'agroalimentaire global. Ces initiatives [...] travaillent à construire de nouveaux liens commerciaux pour des denrées produites en respectant ces ressources [humaines et naturelles]. Ces deux mouvements visent le réencastrement de la production dans les processus naturels et sociaux et créent une alternative au système de l'agroalimentaire (Raynold, 2002 : 306)⁷.

Le mécanisme des certifications des ONG de la filière agroalimentaire constitue aussi leur plus important dénominateur commun : elles sont basées sur l'identification des produits par l'apposition d'un label qui contient des informations sur le mode de production. Selon le CiRio Suisse,

⁶ Une grande partie de la littérature sur les mouvements de l'agriculture alternative les interprète comme un mécanisme de réencastrement de l'agriculture dans la société, par opposition au désencastrement marqué par l'invasion du marché. Cette approche est fondée sur les travaux de Polanyi et de Granovetter. Voir aussi Winter (2003) et Barham (2002 et 1999).

⁷ « The international organic and fair trade movements seek to create alternative trade circuits for items produced under more environmentally and socially sustainable conditions that simultaneously parallel and challenge the conventional global agro-food system. These initiatives challenge abstract capitalist market principles that devalue natural and human resources, particularly in countries of the south, and strive to build new trade links for commodities in which these resources are revalued. Both movements work to re-embed production in natural and social processes and create an alternative agro-food system ».

Le label donne des indications sur une ou plusieurs caractéristiques du produit lui-même ou sur les méthodes utilisées pour sa fabrication. La présence de ces indications n'est pas une condition de la commercialisation du produit : les indications figurent seulement à bien plaisir, pour informer le consommateur de l'existence de certaines caractéristiques (de qualité) d'un produit, garanties par le producteur et qui viennent en sus des exigences requises pour la commercialisation du produit (CiRio, 2000 : 10).

L'apposition d'un label sur les produits constitue, comme nous l'avons mentionné, un dénominateur commun des certifications et de la régulation qu'elles promeuvent. Comme le montre Raynold, on peut aussi affirmer que la plupart des certifications répondent à la critique du système productiviste et émergent en tant que stratégie d'action sur ce système de production et d'échange dans l'agroalimentaire. Mais suite à ces constats, il faut reconnaître qu'il existe une grande diversité de certifications. C'est dans les objectifs poursuivis par la norme et les différents critères utilisés pour atteindre ces objectifs que l'on trouve l'aspect le plus frappant de cette diversité.

En fait, la pluralité des certifications provenant des ONG en agriculture reflète la diversité de ces mouvements et des modèles d'agriculture qu'ils défendent, tout en illustrant l'ampleur de la multifonctionnalité de cette activité. Les mouvements de l'agriculture biologique et du commerce équitable côtoient des dizaines d'autres mouvements qui utilisent aussi l'instrument de la certification pour tenter de s'imposer. Ces mouvements ont tous des préoccupations différentes qui se traduisent en autant de certifications spécifiques que l'on ne saurait rassembler sous le vocable « régulation des ONG de l'agriculture » sans qualifier cette régulation de diversifiée, voir même d'éclatée. Par exemple, le mouvement *California Clean* promeut une agriculture respectueuse de l'environnement et le renforcement des fermes familiales⁸ ; le *Sustainable Agriculture Network* certifie des produits cultivés sous couvert forestier dans l'optique de protéger l'habitat des oiseaux tropicaux⁹ ; le mouvement *Salmon Safe* certifie les fermes dont les pratiques culturelles et l'aménagement du réseau hydrique rencontrent les critères de sauvegarde de l'habitat des saumons¹⁰ ; etc.

⁸ <http://www.californiaclean.com>

⁹ [http://rainforest-alliance.org/processus/cap/san-description\[1\].pdf](http://rainforest-alliance.org/processus/cap/san-description[1].pdf)

¹⁰ <http://www.salmonsafe.org>

L'étude de quelques-unes de ces certifications permet d'identifier les éléments qui varient d'une norme à l'autre. Parmi ces éléments, on trouve l'espace géographique couvert par la certification, les objectifs de la norme, le sujet de préoccupation du mouvement qui la promeut, l'insertion de la norme dans les lois des États, etc. Le tableau qui suit compare certains éléments des cinq certifications dont il a été question jusqu'ici :

Tableau I
Quelques certifications de la régulation alternative dans la filière agroalimentaire

Certification	Espace géographique	Sujet de préoccupation	Objectifs de la norme
<i>Produit biologique</i>	International	Environnement naturel	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité nutritionnelle des aliments ; • Respecter les cycles naturels et biologiques; • Renforcer la fertilité des sols ; • Agriculture organisée au niveau local ; • Fertilisation issue du recyclage des matières organiques ; • Conditions de vie naturelles du bétail ; • Réduire la pollution ; • Préserver la diversité génétique ; • Répondre aux besoins élémentaires et droits de l'homme des agriculteurs ;
<i>Commerce équitable</i>	International	Inégalité des échanges Nord-Sud et conditions de travail des petits producteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Refuser l'esclavage, travail forcé et exploitation des enfants ; • Travailler avec les producteurs les plus défavorisés ; • Garantir un prix minimum d'achat satisfaisant les besoins élémentaires des producteurs ; • Entretenir des relations durables pour permettre le développement ; • Favoriser les productions respectant l'environnement ; • Assurer une transparence de fonctionnement, traçabilité.
<i>California Clean</i>	Local: Californie	Disparition des fermes familiales et environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser les petites fermes familiales de 100 acres ou moins ; • Bannir les pesticides toxiques ; • Privilégier la lutte biologique ; • Améliorer la fertilité du sol ; • Aménagement du territoire pour établissement de la vie sauvage ; • Qualité nutritionnelle des aliments ; • Bonnes conditions et atmosphère de travail ; • Communication avec le consommateur ;
<i>Produits cultivés sous couvert forestier</i>	Régional : les Amériques	Protection de l'habitat des oiseaux migrateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Conservation des écosystèmes par le maintien des boisés ; • Conservation de la biodiversité ; • Relations et conditions de travail équitables ; • Relations avec les communautés environnantes ; • Usage minimal des produits chimiques ; • Gestion intégrée des déchets ; • Conservation des ressources en eau ; • Conservation du sol ; • Planification et suivi environnemental.
<i>Salmon Safe</i>	Local: Côte Ouest ÉU	Conservation des rivières à Saumon	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter d'introduire des sédiments, de l'énergie et produits chimiques dans les cours d'eau ; • Favoriser la végétation riveraine ; • Éviter d'altérer les habitats aquatiques ; • Éviter d'altérer le débit des cours d'eau par l'irrigation, etc.

Bien que les sujets de préoccupation de ces cinq certifications soient plus ou moins différents, on peut observer certaines similitudes dans les critères mis de l'avant pour y parvenir. Par exemple, la préoccupation des conditions de travail que l'on retrouve dans le commerce équitable est aussi présente dans le *California Clean* et dans la certification des produits cultivés sous couvert forestier. De même, le développement local est encouragé dans le commerce équitable et le *California Clean* par les critères restreignant la grandeur des fermes ou exigeant l'organisation des producteurs en coopératives. Sujet principal de régulation de plusieurs certifications, la protection de l'environnement est un objectif généralement partagé par l'ensemble des certifications mises de l'avant par les ONG. D'ailleurs, cet objectif peut être exclusif comme dans la certification *Salmon Safe*. La grande diversité des normes illustre bien le fait qu'elles mettent toutes de l'avant une certaine conception de la multifonctionnalité de l'agriculture. En effet, l'agriculture n'est nulle part ici considérée comme une activité exclusivement centrée sur production de denrées pour les marchés, elle doit plutôt assurer la vie des collectivités et des familles, entretenir les paysages et l'environnement, créer des relations commerciales à long terme, faire travailler des gens, etc.

Ainsi, en utilisant la même stratégie de certification, plusieurs ONG interviennent de manière plus ou moins prononcée dans la régulation de la filière agroalimentaire. La plupart des certifications dont elles sont porteuses peuvent être qualifiées de « privées » parce qu'elles sont élaborées, appliquées et contrôlées par des acteurs privés : les ONG. Mais on observe que quand une norme prend de l'ampleur, elle peut être reconnue par des gouvernements qui l'intégreront dans une loi¹¹. Dans ce cas, une telle norme ne peut plus être qualifiée de « norme privée », car une partie de sa gestion se fait au niveau de l'État. C'est le cas de la certification biologique qui, depuis le début des années quatre-vingt-dix, est inscrite dans la plupart des législations nationales d'Europe et d'Amérique du Nord. Il faut donc distinguer les normes privées, entièrement gérées par les ONG, les normes semi-publiques ou hybrides, comme la norme biologique, et les normes

¹¹ Par exemple, le Gouvernement du Québec a créé le Conseil d'accréditation du Québec (CAQ) avec la *Loi sur les appellations réservées*. Cette loi stipule que « le conseil d'accréditation a pour mission d'accréditer les organismes de certification, de faire des recommandations au ministre pour la reconnaissance des appellations et de surveiller l'utilisation de ces dernières » (1996, c. 51, a. 2., section II) voir www.caqbio.org

entièrement publiques comme le *Green Tag* américain, l'*Ange bleu* allemand ou le *Label rouge* et les AOC françaises qui sont administrées par les instances publiques¹².

En résumé, la régulation portée par les ONG de l'agriculture et basée sur les certifications de produits est plutôt difficile à cerner étant donné la diversité des projets qui s'expriment à travers les certifications. Mais il faut voir que cette diversité est justement un élément important pour définir ce type de régulation. Ainsi, on peut affirmer que la régulation mise de l'avant par les ONG de l'agriculture s'inspire généralement d'une critique du modèle productiviste de l'agriculture pour proposer un marché alternatif fondé sur l'identification des denrées en fonction de certains critères. Ces objectifs et ces critères divers touchent généralement à la justice sociale et à la protection de l'environnement naturel et couvrent certains aspects de la multifonctionnalité de l'agriculture. Cette régulation, que l'on qualifiera « d'alternative », peut ou non se trouver inscrite dans les législations des États et participer à l'émergence d'un modèle de normativité à sources multiples que Harry Arthurs qualifie de *critical legal pluralist* (Arthurs, 2003).

Le mode de production ou d'échange étant l'objet central de cette régulation alternative, il n'est pas surprenant qu'elle soit placée au banc des accusés par l'OMC. Alors que cette dernière tente d'abolir les *obstacles techniques au commerce*, concept relevant d'une présumée nécessité de mettre tous les produits sur un pied d'égalité pour garantir le règne du prix et de la marque de commerce, les ONG de l'agriculture optent pour l'information sur le mode de production et la traçabilité des aliments, introduisant ainsi dans l'acte d'achat une dimension éthique destinée à un consommateur qui ne se réduit plus à un homo oeconomicus (Fargue, 2002).

Par conséquent, le conflit sur les certifications dans le domaine de l'agroalimentaire est une occasion d'étudier l'articulation qui se matérialise entre le modèle de régulation de l'agriculture

¹² Le Green Tag, L'Ange bleu et le Label Rouge sont des éco-labels élaborés par leurs États respectif dans le but de certifier une qualité supérieure ou un mode de fabrication conforme à des normes environnementales de base. Ils ne s'appliquent pas tous et exclusivement aux produits alimentaires, mais aussi à des produits dangereux ou polluants comme des piles, produits nettoyants, etc. L'Union européenne possède aussi son éco-label depuis 1992 (Fargue, 2002).

porté par les ONG et celui émanant de l'Organisation mondiale du commerce. Comme on le verra dans les lignes qui suivent, l'attitude des gouvernements et les rapports de forces entre ces derniers seront prépondérants dans cette articulation, car le traitement qu'ils réservent aux certifications dans leurs politiques agricoles ou environnementales pourrait déterminer la juridiction de l'OMC sur les pratiques de certification.

Mécanisme du conflit et rôle de l'État

Si le cadre de l'OMC pourrait menacer les certifications de produit par le biais de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), les certifications dans le domaine de l'agroalimentaire sont néanmoins promues par certains pays et ce pour différentes raisons :

« Les États-Unis ont déclaré que l'éco-étiquetage était un outil précieux pour la protection de l'environnement et l'information des consommateurs. La CE a déclaré qu'une autre solution limitant moins les échanges serait difficile à imaginer, car les programmes d'éco-étiquetage ne sont pas obligatoires et reposent sur le principe du choix du consommateur sur le marché » (OMC, 1998)¹³.

Par ailleurs, la Commission pour le commerce et l'environnement (CCE) reconnaît que leur utilité peut être véritable et leur utilisation légitime (OMC, 2000a). Il existe actuellement plusieurs normes sociales et environnementales élaborées et gérées par des organismes gouvernementaux (publics) ou de manière multipartite avec l'entreprise et la société civile (hybrides). Ces labels d'application volontaire s'appuient généralement sur le processus de production des produits et ils peuvent être considérés comme publics, justement parce qu'ils sont élaborés par et s'inscrivent dans l'appareil étatique. Ceci dit, comme nous l'avons vu, même les certifications privées issues des ONG ne sont pas toujours complètement séparées de la législation des États puisqu'elles sont souvent encadrées par un règlement. Dès lors, il est permis de se demander, suivant les arguments des États-Unis et de l'Europe, si les certifications peuvent

¹³ Notons que cette apparente convergence de l'Europe et des États-Unis sur l'utilisation d'éco-label ne se retrouve pas dans le thème des indications d'origine. En effet, les États-Unis contestent l'utilisation de ce type de label et entendent les faire interdire à l'OMC. La notion « d'éco-label » couvrant surtout les analyses du cycle de vie des produits (ACV), se rapporte plus à certains produits plus durables et moins aux denrées alimentaires, bien qu'elle puisse être utilisée pour identifier les aliments étiquetés.

être considérées comme des politiques agricoles ou environnementales, reposant sur la législation des États et donc soumises à la juridiction de l'OMC.

Dans le cadre du GATT/OMC, deux accords semblent légitimer l'application de politiques environnementales ou liées à la santé publique: l'article XX du GATT de 1994 (qui porte sur les exceptions générales en matière d'obstacles au commerce) et l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) (Mbengue, 2002). Or, ces deux dispositions ne s'appliquent qu'aux politiques dites « nécessaires », éliminant ainsi les mesures comme la certification qui sont la plupart du temps d'adoption volontaire et donc implicitement non-nécessaires. De plus, l'Accord OTC qui, rappelons-le, était l'un des points de contestation des mouvements environnementalistes à Seattle (Hoad, 2000), prime sur ces deux dispositions.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) a pour objet d'éliminer les mesures de protection des marchés locaux qui ne sont pas d'ordre tarifaire ou monétaire, mais d'ordre technique. Il couvre les normes d'emballage, d'étiquetage et de mise en marché des produits, normes qui sont considérées comme agents potentiels de distorsion ou de discrimination sur le marché. Cet accord définit la « norme » comme une mesure d'application volontaire, comme c'est le cas avec les certifications. Par ailleurs, lorsqu'ils élaborent des normes, les organes des gouvernements sont appelés (article 4 de l'Accord OTC) à respecter le *Code de bonne pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes* dont le but est de promouvoir l'uniformisation des normes publiques en vue d'une reconnaissance mutuelle. Ce code aura d'importantes conséquences sur les certifications publiques ou semi-publiques comme la certification biologique en leur imposant des modalités de développement et d'application. Le code de bonne pratique met de l'avant sept exigences dont deux nous intéressent particulièrement : une norme doit respecter le principe de non-discrimination (art I et II du GATT) et les pays doivent, lors de son élaboration, utiliser chaque fois que cela est possible les normes qui existent au niveau international dans une optique d'harmonisation. Étant données les dispositions actuelles de plusieurs politiques gouvernementales à l'égard des certifications en agriculture, ces deux exigences pourraient menacer leur existence.

Dans le cas des normes de production biologique, il n'est pas évident que les exigences d'harmonisation de l'Accord OTC soient respectées. Au niveau privé, c'est l'IFOAM (*International Federation of Organic Agriculture Movements*) qui a établi les premières normes de référence dans ce domaine, alors que le *Codex Alimentarius* de la FAO/OMS (ONU) les entérinait en 1999; ces deux documents fournissent donc des références internationales explicites. Pourtant, les règles que se sont données l'Union Européenne et les États-Unis concernant la certification biologique sont en décalage avec le cadre international de l'IFOAM-*Codex Alimentarius*. Le règlement européen¹⁴, s'il permet une meilleure coordination entre l'accréditation des fermes biologiques et le commerce de leurs produits, est plus sévère que le programme de l'IFOAM (Groate et al., 2001 : 9) et constitue donc un obstacle au commerce selon les critères de l'OMC. Aux États-Unis, une nouvelle réglementation sur l'alimentation organique entrainée en vigueur le 21 octobre 2002. Elle se distingue des autres approches sur trois points essentiels : le *National Organic Program* (NOP) élabore ses propres normes de substances et procédés, il instaure un système de gradation de la dénomination "organic" et il établit une norme homogène qui constitue un plancher, mais aussi un plafond, ce qui exclue la reconnaissance des règles européennes et de celles de l'IFOAM¹⁵ (USDA, 2002). On peut donc affirmer que, dans le cas de la certification biologique, l'harmonisation requise par l'Accord OTC n'est pas réalisée, puisque ni la norme européenne, ni la norme américaine ne reprennent intégralement, dans une optique d'harmonisation, la norme internationale du *Codex Alimentarius*.

¹⁴ Règlement (CEE) n 2092/01 et 1804/99

¹⁵ En effet, au lieu de reconnaître les normes de l'IFOAM, le USDA statue sur l'ensemble des substances interdites et des procédés de production comme les conditions d'élevage. De plus, il implante quatre dénominations pour la certification : *100% Organic*, *Organic 95%*, *Made with Organic* (70% de produits bio) et *Contain some organic ingredients* (moins de 70%). Cette distinction pourrait avoir un impact énorme sur le secteur de la transformation du bio dans la mesure où les produits alimentaires et boissons biologiques occupent un segment de marché de 10 milliards de dollars US par an aux États-Unis, c'est-à-dire environ 2% du total de la branche alimentaire, sans compter que ce marché est en croissance constante depuis 1990. Enfin, le USDA fixe une norme homogène. Ainsi, l'atteinte de normes plus sévères, comme celles liées à des considérations écosystémiques ou sociales, ne relève pas de la certification "organic", ce label ne faisant référence qu'aux intrants utilisés dans la culture. C'est pourquoi les mouvements de petits agriculteurs qui ont initié la mouvance bio depuis cinquante ans affirment que cette loi risque de faire disparaître les petites fermes au profit d'une véritable industrialisation du créneau biologique (Kirschenmann, 2001). D'ailleurs, on apprenait dernièrement qu'un règlement adopté en février 2003 permet dorénavant l'utilisation des antibiotiques et des farines animales dans l'élevage du poulet (Lachapelle, 2003).

Une autre exigence du code de bonne pratique de l'Accord OTC affirme que les normes de production doivent respecter le principe de non-discrimination. C'est dans l'Accord du GATT de 1994 que sont inscrits les principes fondamentaux du système multilatéral et du concept de non-discrimination, soit dans l'article I dit de la *Clause de la nation la plus favorisée* et dans l'article III dit du *Principe de traitement national*. Ces articles ont été interprétés par les groupes spéciaux de règlement des différends et, plus récemment, par le Comité sur le commerce et l'environnement (CCE) comme limitant la légalité des labels parce qu'ils différencient deux produits sur la base du mode de production :

L'utilisation de l'analyse du cycle de vie des produits dans les normes donne des éco-labels basés sur les procédés et méthodes de production qui ne sont pas liés à un produit spécifique. En d'autres termes, si les labels sont efficaces pour orienter les choix des consommateurs et qu'ils deviennent, de ce fait, essentiels pour conserver les parts de marché, les concurrents sont contraints de modifier leur mode de production pour se qualifier pour une certification. C'est pourquoi certains pays ont exprimé leurs préoccupations à la CCE à propos du fait que les normes environnementales des pays importateurs s'imposent aux modes de productions de leurs partenaires commerciaux¹⁶ (OMC, 2002a).

Certains auteurs avancent l'hypothèse que « si la part de marché d'un produit labellisé est très importante, les labels écologiques d'application volontaire peuvent rapidement devenir obligatoires [dans les faits]. Dans ce cas, les labels peuvent entraver l'accès à un certain marché » (Croatie et al., 2001 : 7). Ainsi, plaident les pays en développement, les programmes de certifications ne sont pas toujours ouverts aux pays étrangers, ils sont souvent élaborés avec des critères locaux ou nationaux sans consultation avec les pays du Sud; de plus, ils ne sont pas accessibles et sont trop coûteux pour eux (Ibid : 13). Par ailleurs, les quelques certifications qui proviennent des pays en développement sont rarement reconnues par les pays importateurs.

¹⁶ « The use of life-cycle analysis also result in eco-labels based on process and production methods (PPMs) that are not related to specific product. In other words, when eco-labels are successful in influencing consumers choice, and are necessary to maintain market share, suppliers have to alter their production processes in order to qualify for the eco-labels. Some countries have therefore expressed concern in the CTE that eco-labelling means that the environmental concerns of importing countries are imposed on the production methods of their trading partners. »

Mis à part le fait qu'elles menacent l'existence des certifications en agriculture, ces deux exigences de l'Accord OTC ont ceci d'intéressant qu'elles expriment les oppositions entre l'Europe et les États-Unis et entre les pays développés et les pays en développement (Deblock, 2002). En effet, d'un côté, le NOP américain adopté récemment met en péril l'équivalence entre deux produits biologiques cultivés en Europe et aux États-Unis et, de l'autre côté, le principe même des certifications, c'est-à-dire l'identification du mode de production, oppose les pays du Nord et les pays du Sud parce que ces derniers n'ont pas accès aux mêmes ressources en vue d'établir une industrie de l'agriculture biologique, que celles-ci soient humaines, technologiques ou financières.

Cela étant dit, il faut reconnaître que seule une partie des certifications risque de se voir contester par les règles du système multilatéral. En effet, les certifications publiques ou semi-publiques, comme la norme de production biologique, pourraient être soumises à un règlement de l'OMC. À moins d'aménagements majeurs dans les législations qui établissent elles-mêmes la norme biologique, le manque d'harmonisation au plan international pourrait constituer le talon d'Achille de cette certification. On peut alors affirmer que c'est l'intervention de la régulation étatique qui permettra à l'OMC d'imposer sa rationalité et ainsi de mettre en danger certaines certifications constitutives de la régulation alternative portée par les ONG de l'agriculture et, dans une moindre mesure, par les gouvernements. Comme l'affirmait Harry Arthurs lors de l'atelier méthodologique du *Symposium Équité, efficacité ou éthique?*, même si plusieurs acteurs sont aptes à créer de la normativité, ils ne sont pas tous égaux quant à leur pouvoir de la maintenir, de la transmettre ou de l'imposer (Arthurs, 2003). L'État, dans la question des certifications en agriculture, joue donc un rôle prépondérant en sanctionnant dans ses lois les normes émergentes. Par ailleurs, ce type d'intervention étatique, qui est souvent appréhendé comme un processus de déréglementation (Issalys, 1999), marque une transformation par rapport à la vision traditionnelle des approches du *command and control* et de l'exercice vertical du pouvoir.

L'État, la réglementation et la certification

Comme l'avance Margot Priest, le phénomène de déréglementation auquel nous assistons au sein des États est complexe et doit être analysé en évitant la généralisation. Il semble que la déréglementation, que certains justifient par la nécessité de réduire les coûts de mise en oeuvre des lois, règlements et normes et par des perspectives électoralistes avancées par les tenants du « moins d'État », se présente sous la forme d'une diversification des modes d'élaboration, d'application et de surveillance des normes. Ces dernières deviennent, par le fait même, de plus en plus ouvertes à la participation du secteur privé (entreprise, ONG, etc.) : « L'auto régulation est une approche à popularité croissante qui est promue par une philosophie étatique d'intervention minimale dans le secteur privé ou qui est choisie pour son efficacité comme méthode de régulation¹⁷ » (Priest, 1998 : 237). Cette diversification des instruments de régulation témoigne donc d'une complexité croissante dans la réglementation. Selon Pierre Issalys, cette complexité ne doit pas être perçue comme un simple « retrait de l'État », car « les pratiques associées à la déréglementation ne se réduisent pas à l'autonomisation des forces du marché [...] L'action étatique est aujourd'hui conduite dans un contexte de porosité du droit public par rapport à des réseaux normatifs extérieurs, mais aussi d'imbrication de tels réseaux dans le système normatif étatique » (Issalys, 1999 : 84)

Si l'État est censé « se retirer » de la gestion de plusieurs sphères d'intervention qui lui étaient dévolues à l'ère de l'État providence, il élargit pourtant son contrôle sur la régulation d'aspects environnementaux, entre autres, en forgeant de nouvelles alliances avec les acteurs de l'économie et de la société civile. Dans ce cadre, l'intégration des principes du mouvement de l'agriculture biologique dans les lois apparaît tout à fait normal à partir du moment où une certification acquiert une certaine reconnaissance publique. C'est ce phénomène qui ouvre la porte à la confrontation des régulations portées par les ONG de l'agriculture et par l'OMC, car à partir du moment où les certifications privées sont reprises dans les politiques publiques, elles

¹⁷ « Self regulation is an increasingly popular policy approach, whether driven by a government philosophy to have minimal involvement in the structuring of the private sector or because it is chosen as an efficient method of regulation ».

tombent sous la juridiction de l'OMC et risquent d'être invalidées au motif qu'elles constituent des barrières non tarifaires.

À cet égard, la pluralité des idéaux en matière d'échange et de production des denrées alimentaires, que traduisent une multitude de certifications élaborées par les ONG de l'agriculture, se présente à la fois comme une force et comme une faiblesse. Il s'agit d'une force parce qu'il est plus difficile pour les instances publiques d'intégrer toutes les certifications dans la législation, surtout lorsqu'une certification est plutôt locale comme c'est le cas du *California Clean*. Or, les certifications entièrement gérées par les ONG ne sont pas visées par le cadre de l'OMC et elles contribuent véritablement à la création d'un marché alternatif. Par contre, la présence d'un trop grand nombre de labels sur les tablettes des supermarchés présente un désavantage, car cela réduit leur crédibilité et provoque la confusion chez les consommateurs¹⁸. C'est ce problème, entre autres, qui pousse les États à légiférer sur les appellations réservées dans le domaine de l'alimentation.

On comprend dès lors pourquoi, en 2003, l'Union des consommateurs, suite à une enquête sur le café équitable, demande aux différents paliers de gouvernement de légiférer sur l'appellation équitable : « Cette enquête démontre que certains commerçants interprètent à leur guise la notion de commerce équitable, quand ils ne trompent pas carrément les consommateurs » (Union des consommateurs, 2003). De même, les producteurs québécois des produits du terroir demandent au gouvernement de baliser cette appellation pour des raisons identiques (Turcotte, 2003). Pourtant, une telle intervention gouvernementale, en raison des exigences de l'OMC auxquelles les pays sont soumis, pourrait menacer l'existence même des certifications que l'on cherche à renforcer. C'est pourquoi les pays européens souhaitent créer un registre mondial des appellations d'origine (Dupont, 2003) qui répondrait au critère d'harmonisation des normes au niveau international exigé par l'Accord OTC. Cette proposition européenne, contestée par les

¹⁸ Selon l'étude du CiRio Suisse, « le grand nombre des labels permet de moins en moins de les appréhender dans leur ensemble et ce fait désécure peut-être les consommateurs, affaiblissant par là même la portée du label entendu comme instrument de politique environnementale et sociale » (CiRio, 2000 : 35).

États-Unis, est d'autant plus nécessaire pour la survie des AOC que ce type de certification émane directement de l'appareil étatique européen et est donc sujet aux exigences de l'OMC.

Les certifications sociales et environnementales constituent-elles des barrières non tarifaires? En fait, puisque les règles de l'OMC dépendent des négociations et des rapports de forces entre les États, il faudra attendre le verdict à la clôture du cycle de Doha en 2005. Cependant, l'analyse de l'Accord OTC et des règles fondatrices de l'OMC indique que les certifications s'inscrivant dans un cadre étatique et ne respectant pas les exigences d'harmonisation et de non discrimination pourraient se voir interdire par cet organisme. Pour ce qui est des AOC européennes et des autres appellations d'origine, l'agenda de Cancun, en septembre, prévoit un dénouement plus rapide. Ce dénouement dépendra évidemment des négociations sur d'autres enjeux et pourrait faire partie d'un compromis global entre différents pays. Dans ce contexte, l'enjeu des certifications continuera de faire l'objet d'une mobilisation des ONG : en témoigne l'organisation d'un symposium sur le commerce durable en parallèle à la rencontre de l'OMC à Cancun.

Conclusion

Avec l'arrivée des méthodes de production intensive qui ont fait de la filière agroalimentaire une industrie et avec l'irruption de la régulation internationale dans cette filière, l'agriculture moderne est devenue l'objet d'une multitude de critiques. Ces critiques, qui s'expriment de plus en plus fortement lors des réunions des organismes internationaux à vocation économique, reflètent une extraordinaire richesse d'opinions et de demandes sociales portées par les projets de réformes des ONG de l'agriculture. Parmi ces projets, l'objectif de la création d'un marché alternatif par la certification sociale et environnementale des denrées alimentaires jouit d'une popularité croissante. La stratégie des ONG de l'agriculture tend ainsi à créer un nouveau foyer de régulation de la production et du commerce de denrées alimentaires. Ce nouveau foyer, qui s'oppose à la régulation de l'OMC, s'est consolidé et organisé au cours des dernières années : en témoigne l'émergence de réseaux internationaux d'ONG visant à protéger les initiatives de certification comme les appellations d'origine, le commerce équitable et les produits biologiques. Le dernier né de ces réseaux, l'*Organisation for an international geographical indication*

network (ORIGIN)¹⁹, côtoie les différents organismes du commerce équitable (*Fair Trade Labelling organisation* (FLO), *Network for European World shops* (NEWS), *European Fair Trade Association* (EFTA) et *International Federation for Alternative Trade* (IFAT)) et du mouvement de l'agriculture biologique (IFOAM). Toutes ces organisations qui coordonnent les initiatives de certification au niveau international contribuent à structurer et à renforcer ce nouveau foyer de régulation qui se veut une alternative au modèle de d'agriculture industrielle sous-jacent aux politiques de l'OMC. En ce sens, l'analyse de la définition de « barrières non tarifaires » en regard du mécanisme des certifications permet d'appréhender les enjeux et les rapports de force entre les États qui se dessinent au sein de l'OMC

L'étude de la légalité des certifications selon le cadre de l'OMC montre comment l'État joue un rôle de premier plan dans l'articulation entre les régulations alternatives et multilatérales de la filière agroalimentaire. La problématique de « l'harmonisation » des normes apparaît d'abord au niveau national et amène les gouvernements à élaborer une loi pour encadrer le développement des labels. Cette problématique se pose, entre autres, à cause du caractère diversifié de la régulation alternative et de la transparence requise pour légitimer l'utilisation d'un label. Mais la régulation multilatérale demande l'uniformisation de ces initiatives publiques au niveau international, ce qui met en danger toutes certifications publiques ou hybrides (comme c'est le cas pour la certification biologique élaborée sur une base nationale). Étant donné que chaque pays a ses spécificités géographiques, culturelles et institutionnelles, ce conflit laisse aussi transparaître les concurrences entre les gouvernements de l'Union Européenne et des États-Unis et entre ceux des pays développés et des pays en développement. On peut donc s'attendre à ce que le verdict sur la légalité des certifications et des indications d'origine repose sur des compromis et des concessions se rapportant à d'autres enjeux de négociation comme les subventions à l'agriculture, les barrières tarifaires, etc.

¹⁹ ORIGIN est un rassemblement de producteurs de 24 pays qui utilisent ou promeuvent les indications d'origine dans la mise en marché de leurs produits. Créé le 11 juin 2003 à Genève, ORIGIN entend se mobiliser pour faire connaître sa position lors des négociations internationale (ORIGIN, 2003).

En plus de témoigner du rôle changeant de l'État dans les sociétés modernes, ces constats démontrent le fait qu'un nouveau groupe d'acteurs, formé par une pluralité d'ONG, prétend jouer un rôle dans la régulation de la filière agroalimentaire et plus généralement dans les questions d'environnement. En effet, selon plusieurs auteurs qui analysent la gouvernance environnementale (Gendron et Turcotte, 2003; Harrison, 2002) l'évolution du processus réglementaire en environnement passe de plus en plus par la concertation avec les acteurs privés (entreprises et ONG). Avec l'idée de développer un marché alternatif pour les produits certifiés et en utilisant le label, il semble évident, et c'est ce que reconnaît finalement l'OMC, que la régulation alternative peut avoir des incidences sur le marché à long terme. Considérant cette dernière observation ainsi que les conclusions que nous avons tirées sur le rôle de l'État dans l'articulation des deux types de régulation discutés ici, on peut présumer que les ONG acquièrent un rôle de plus en plus important dans la régulation générale du marché et des problèmes sociaux et environnementaux. Qu'elles passent par la régulation alternative ou les moyens de pression plus traditionnels, les ONG constituent un nouveau groupe d'acteurs ayant ses propres caractéristiques, dont une évidente diversité, que l'on ne pourra plus ignorer dans l'étude du mode de régulation et de développement actuel.

À cet effet, les grandes manifestations de la société civile qui ont eu lieu lors des divers sommets de négociation commerciale internationale dans les dernières années et, plus précisément, le travail de cette société civile sur des dossiers d'environnement et de justice sociale met au jour un des nombreux visages de la mondialisation, c'est-à-dire la multiplicité des sources de régulations. Ainsi, on peut poser l'hypothèse de l'apparition d'un système de régulation hybride de la filière agroalimentaire composé des politiques agricoles et environnementales des États, des règles du commerce international et des certifications de la société civile. Les interactions entre ces types de régulations nécessiteraient sans doute d'autres études, car le terrain de recherche est fertile et dynamique. Alors que les initiatives de certifications continuent à se multiplier, la complexité des négociations multilatérales sur l'agriculture est amplifiée par l'immobilisme dont font preuve les deux grands joueurs politiques du Nord. Allons-nous vers un échec du cycle de Doha sur le développement? Peut-être, mais cela n'aurait sûrement pas l'effet d'exclure

l'agriculture des tables de négociation multilatérale, ni celui de conforter les ONG s'opposant au multilatéralisme. L'échec de Doha, qui n'est pas chose faite, aurait peut-être pour effet de consolider les politiques de subventions à l'agriculture et de *dumping* appliquées par les pays riches et donc de stimuler l'opposition à une mondialisation perçue comme inéquitable.

Bibliographie

ABBAS, Mehdi. 2002. « La rénovation du système multilatéral », dans DEBLOCK, Christian (sous la direction de), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?* Fides/La presse, coll Points chauds, Montréal, pp 39-52

ARTHUR, Harry. « Atelier de méthodologie », *Symposium international « Équité, Efficience ou Éthique? Les codes de conduites et la régulation sociale de l'entreprise mondialisée »* organisé par le Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) et le Réseau canadien de recherche sur les milieux de travail (RCRMT), HEC-Montréal, au 30 avril 2003.

BARHAM, Elizabeth. 2002. « Towards a theory of values-based labeling », *Agriculture and Human Values*. Netherland, no 19: 349-360.

BARHAM, Elizabeth. 1999. *Sustainable Agriculture in the United States and France : A Polanyian Perspective*, A Dissertation presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University.

BERTHELOT, Jacques. 2001. *L'agriculture, talon d'achille de la mondialisation. Clés pour un accord agricole solidaire à l'OMC*, L'Harmattan, Paris, 509 pages.

BERTRAND, Agnès et Laurence KALAFATIDES. 2002. *OMC, le pouvoir invisible*, Fayard, Paris, 2002, 332 pages.

BROMNE, A., P.J.C. HARRIS, A.H. HOFNY-COLLINS. 2000. « Organic production and ethical trade: definition, practice and links », *Food Policy*, no 25, pp 69-89.

BUCCOLO, Elisabetta. 2000. *Le commerce équitable*, Coll Les notes de l'Institut Karl Polanyi. Arles, France, Impatiences démocratiques, 46 pages.

CASTONGUAY, Alec. 2003. « Les fermiers américains verrouillent l'OMC. Représentés à Montréal, ils s'opposent à toute contraction des subventions agricoles », *Le Devoir*, mercredi 30 juillet.

CALIFORNIA CLEAN. <http://www.californiaclean.com>, consulté le 20 mars 2003.

CIRIO. 2000. *Mise en oeuvre de la stratégie du Conseil fédéral sur le développement durable. Mesure 6 : reconnaissance et promotion des labels*. Comité interdépartemental Rio, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Berne, Suisse.

CONSEIL D'ACCREDITATION DU QUÉBEC. <http://www.caqbio.org>, consulté le 4 décembre 2002.

DEBLOCK, Christian (sous la direction de). 2002. *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?*, Fides/La presse, coll Points chauds, Montréal, 298 pages.

DE JONQUIÈRE, Guy, Edward ALDEN et Tobias BUCK. 2003. « Oncle Sam sort son gros bâton. La plainte américaine contre l'Union Européenne vise à intimider le Vieux Continent », *Courrier International*, no 660, du 26 au 2 juillet, page 41.

DUFOUR, Sophie. 2002. « L'agriculture, un secteur sensible », dans DEBLOCK, Christian (sous la direction de), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?* Fides/La presse, coll Points chauds, Montréal, pp 101-115.

DUPONT, Gaëlle. 2003. « Les appellations d'origine cherchent à se protéger au niveau mondial », *Le Monde*, jeudi 19 mai, page 13.

GENDRON, Corinne et Marie-France TURCOTTE. 2003. « Environnement, concertation et déréglementation : la modernisation réglementaire à l'heure des méta-enjeux », *Sociologies pratiques*, no 7, pp 139-156.

GROTE, U. et Al (pour STRA-CO/AGRI). 2001. *Les labels écologiques dans l'agriculture*. Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité : vers une intégration de la diversité biologique et paysagère pour une agriculture durable, Maison de l'UNESCO. Paris.

FAIRTRADE. <http://www.fairtrade.nl>, consulté le 4 décembre 2002.

FARGUES, Laurent. 2002. « Les labels de consom'action », *Novethic*, consulté le 3 juillet 2003.

HARRISON, Katryn. 2001. « Volontarisme et gouvernance environnementale », dans Edward PARSONS, *Gérer l'environnement: défis constants, solutions incertaines*, Les presses de l'Université de Montréal, pp. 209-247.

HOAD, Darren. 2000. « The World Trade Organization: The events and Impact of Seattle 1999 », dans *Environmental Politics*, Londres, Vol 9, no 4, pp 123-128.

HOLLY, Daniel A. 2002. « Commerce et développement : de la Charte de La Havane à l'OMC », dans DEBLOCK, Christian (sous la direction de), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?* Fides/La presse, coll Points chauds, Montréal, pp 205-229.

IFOAM. <http://www.ifoam.org>, consulté le 20 mars 2003

ISSALYS, Pierre. 1999. « Figures et avenir de la déréglementation », *Éthique publique*, Vol 1, no 2, pp 83-91.

LACHAPELLE, Judith. 2003. « Comment cultiver bio sans (trop) se fatiguer », *La Presse*, dimanche 2 mars, Montréal, cahier B, page 1.

LOUGNARATH, Vilaysoun. 2002. « Le mécanisme de règlement des différends », dans DEBLOCK, Christian (sous la direction de), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?* Fides/La presse, coll Points chauds, Montréal, pp 53-71.

MAZOYER, marcel et Laurence ROUDART. 1998. *Histoire des agriculture du monde, du néolithique à la crise contemporaine*, Édition du Seuil, Paris, 534 pages.

MBENDUE, Maka Moïse. 2002. « L'environnement, un OVNI sur la planète OMC? », dans DEBLOCK, Christian (sous la direction de), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?* Fides/La presse, coll Points chauds, Montréal, pp 269-286.

MULLER Pierre. 1990. *Les politiques publiques*. PUF, Paris.

OMC. *Trade and Environment Bulletin*, 14 mai 1998.

OMC (a). « CTE on : how environmental taxes and other requirements fit in » in *Environment: CTE agenda part 3*. www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte03.htm, consulté le 4 décembre 2002.

OMC (b). *Allocution du DG Supachai Panitchpakdi - agriculture and the Doha development agenda*, consulté le 25 novembre 2002. http://www.wto.org/French/news_f/spsf/spsf06_f.htm, consulté le 4 décembre 2002.

ORIGIN. « About us », www.origin-gi.com, consulté le 17 juillet 2003.

PRIEST, Margot. 1998. « The privatisation of regulation : five models of self-regulation », *Ottawa Law Review*, Vol 29 no 2, pp 233-267.

RAYNOLD, Laura T. 2000. « Re-embedding global agriculture: the international organic and fair Trade Movements », *Agriculture and Human Values*, Vol. 17, pp 297-309

SALMON SAFE. <http://www.salmonsafe.org>, consulté le 20 mars 2003.

SUSTAINABLE AGRICULTURE NETWORK. « SAN description ». [http://rainforest-alliance.org/processus/cap/san-description\[1\].pdf](http://rainforest-alliance.org/processus/cap/san-description[1].pdf), consulté le 4 décembre 2002.

TRANSFAIR CANADA. <http://www.transfair.ca>, consulté le 4 décembre 2002.

TURCOTTE, Claude. 2003. « Baliser le terroir pour protéger la gastronomie », *Le Devoir*, samedi et dimanche 5 et 6 avril, cahier C.

UNION DES CONSOMMATEURS. 2003. *Enquête de l'Union des consommateurs sur le café équitable. Les gouvernements devraient baliser l'utilisation de l'appellation « équitable »*, Communiqué de presse, Montréal, 14 mai.

USDA. « National Organic Program ». <http://ams.usda.gov/nop/>, consulté le 4 décembre 2002.

WINTER, Michael. 2003. « Embeddedness, the new food economy and defensive localism », *Journal of Rural Studies*, no 19: 23-32.

ZADEK, S., S. LINGAYAH et M. FORSTATER. 1998. *Rapport final : Les labels sociaux : des outils au service du commerce éthique*. New Economics Foundation pour la Commission européenne emploi et affaires sociales.

CHAIRE de responsabilité
sociale et de
développement durable
ESG UQAM

École des sciences de la gestion | Université du Québec à Montréal
Case postale 6192 | Succursale Centre-Ville | Montréal (Québec) | H3C 4R2
Téléphone : 514.987.3000 #6972 | Télécopieur : 514.987.3372

Adresse civique : Pavillon des sciences de la gestion | local R-2885
315, rue Sainte-Catherine Est | Montréal (Québec) | H2X 3X2

Courriel : crsdd@uqam.ca | Site web : www.crsdd.uqam.ca

ISBN 2-923324-09-9
Dépôt Légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2004