

Jacques LE CACHEUX
Sécurité alimentaire : la dimension internationale

****Preliminaire et incomplet. Priere de ne pas citer****

Le contexte actuel, marqué notamment par la crise de la « vache folle », mais également par les conflits commerciaux internationaux entre les Etats-Unis et l'Union européenne, à propos de la viande de bœuf aux hormones, des organismes génétiquement modifiés (OGM) ou des produits au lait cru, rend les questions touchant à la sécurité alimentaire particulièrement sensibles. L'intégration économique, notamment européenne, et la mondialisation des échanges et de la production, leur confèrent d'emblée une dimension internationale. En réalité, la notion de sécurité alimentaire est polysémique ; elle désigne, au moins, deux concepts distincts, dont l'importance est inégalement ressentie selon les circonstances de lieu et de temps, mais dont on ne traitera ici que la seconde, d'une certaine manière plus moderne et renvoyant davantage aux préoccupations des pays développés : d'une part, l'aspect innocuité des produits pour la santé du consommateur ; d'autre part, garantie d'un approvisionnement en quantité et en qualité prévisibles, à des prix également prévisibles, donc raisonnablement stables¹.

A l'instar de la protection de l'environnement naturel, la sécurité alimentaire présente les caractéristiques que les économistes associent à la notion de bien public, ou bien collectif, mais également des traits distinctifs qui justifient le recours à des outils analytiques spécifiques. Les manifestations récentes de problèmes liés à la sécurité alimentaire, dans le premier sens du terme, ont ainsi fait apparaître certaines dimensions qui nous paraissent essentielles. En premier lieu, il convient d'insister sur les incertitudes scientifiques qui entourent la plupart des cas évoqués : le plus souvent, on ne découvre le caractère pathogène ou dangereux pour l'environnement que tardivement ; et l'on ne sait pas exactement quels sont les modes de transmission, quels sont les risques pris à cultiver ou à consommer certains produits, etc. Ceci implique que les problèmes d'information imparfaite, au sens le plus radical du terme, sont cruciaux dans ce contexte.

En outre, l'incertitude radicale du contexte est telle qu'elle a des conséquences importantes sur les comportements et les aspirations des consommateurs et des décideurs publics. Les premiers sont, le plus souvent, inquiets et craignent d'être insuffisamment informés, voire d'être délibérément trompés ; quels que soient les fondements de telles craintes, elles sont légitimes, dans la mesure où le consommateur est souverain, et appellent des politiques responsables visant à le rassurer, mais de manière crédible (c'est-à-dire avec le souci de la plus grande transparence, y compris sur les incertitudes et les risques éventuellement encourus). Les seconds sont naturellement tentés par des attitudes contradictoires : d'une part, rassurer à tout prix le consommateur, pour rétablir un certain ordre dans les marchés, les filières, calmer les producteurs, etc., donc recourir à un discours qui tend à minimiser les risques potentiels ;

¹ Sur ce second aspect, non explicité ici parce que moins clairement lié à la problématique des biens publics mondiaux, on pourra consulter l'article récent d'Antoine Bouët (2001).

d'autre part, au contraire, les exagérer et invoquer un "principe de précaution" dont le contenu n'est guère précisé et peu opérationnel, ce qui se comprend d'autant mieux que l'incertitude scientifique est grande et que les responsables politiques (et les producteurs et distributeurs) sont, de plus en plus souvent, rendus pénalement responsables, devant les tribunaux, des conséquences néfastes de certaines consommations licites.

Deux grandes catégories de remèdes sont concevables dans ces circonstances, correspondant aux deux philosophies en présence : d'une part, un étiquetage explicite, avertissant clairement des contenus et des risques potentiels de la consommation des produits (à l'anglo-saxonne), qui suppose que le consommateur informé est suffisamment rationnel et prudent, qu'en tout cas la responsabilité pénale des producteurs est ainsi écartée, mais qui évacue le problème des externalités et ignore le rôle de l'Etat comme « assureur en dernier ressort », qui peut justifier l'intervention publique et/ou la réglementation ; d'autre part, l'instauration de standards minimums de qualité sanitaire, dont nous étudions les conséquences;

L'objectif de cette analyse est de proposer des éléments d'évaluation des coûts de ce type de mesures, et de montrer qu'elles peuvent ne pas engendrer de distorsions majeures des échanges commerciaux internationaux. Reste qu'étant donné l'incertitude radicale qui entoure la plupart de ces questions, on ne peut pas compter sur un consensus scientifique international pour s'accorder sur la nature exacte de ces standards, comme le soulignait déjà Hillman (1996). A quel niveau les fixer et qu'y inclure ?

Notre démarche s'articule autour de quatre points : dans une première partie, nous résumons les principales caractéristiques que l'analyse économique associe habituellement aux biens publics (ou bien collectifs), les implications générales de la présence de tels biens pour les comportements des producteurs et des consommateurs et la nécessité d'une intervention publique. Nous rappelons ensuite, brièvement, les applications de ces concepts dans le champ des relations internationales. Dans la deuxième partie, nous reprenons les discussions récentes sur les dimensions internationales de la sécurité alimentaire et les rôles respectifs des autorités nationales et des organisations internationales, notamment l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La troisième partie cherche à éclairer les implications d'une analyse en termes de biens publics, et notamment les coûts et conséquences sur les échanges internationaux de politiques de protection des consommateurs, de la santé publique et de l'environnement. Enfin, quelques remarques de conclusion sont proposées dans la quatrième partie.

1. Les biens publics dans l'analyse économique et leur application à l'échelle mondiale

La notion de biens publics est utilisée de façon plus ou moins précise dans différentes sciences sociales et notamment en économie depuis longtemps. Avec l'article fondateur de Samuelson (1954), elle a cependant été précisée, par la définition de ses deux caractéristiques essentielles, qui la distinguent de celle de bien privé : un bien public, ou bien collectif², est un bien dont la

² Wolfelsberger (1985) préfère, à l'instar de nombreux économistes, ce qualificatif à celui de « public », dans la mesure où la fourniture du bien considéré peut être le fait d'une entité privée.

consommation – disons, plus généralement, la jouissance – par un individu ne diminue pas la satisfaction qu'un autre individu retire, simultanément, de la consommation de la même unité du même bien ; et dont il est impossible d'exclure les consommateurs qui n'ont pas payé le prix d'acquisition de cette même unité du bien considéré. A cette définition très – trop ? – générique, Buchanan (1968) a apporté quelques précisions, en montrant notamment que la nature plus ou moins collective d'un bien était essentiellement subjective, puisqu'elle dépend des préférences, elles-mêmes subjectives, des agents économiques auxquels l'analyse s'intéresse, et que l'on pouvait, en pratique, classer tous les biens sur un continuum, dont l'un des extrêmes est constitué des biens purement privés, l'autre des biens publics ou collectifs « purs », la plupart des biens se situant quelque part entre ces deux extrêmes. Les développements ultérieurs de l'analyse économique ont introduit diverses variantes de ces biens collectifs, dont les biens « clubs », les biens publics locaux, etc., dont l'une ou l'autre des deux caractéristiques définitionnelles introduites par Samuelson présentent des particularités facilement identifiables (spatiales, ou en termes d'exclusion et de congestion, par exemple). Le trait commun de tous ces biens est, évidemment, l'existence d'effets externes, ou de débordement, avec les conséquences qui en découlent : l'impossibilité pour un mécanisme de marché concurrentiel d'aboutir à une solution efficace en matière de fourniture de ces biens – l'optimum social différant de l'optimum obtenu par un mécanisme d'affectation décentralisé – et l'existence d'interactions stratégiques entre les bénéficiaires du bien considéré – c'est-à-dire de situations de type « passager clandestin ».

Dans le contexte international, la notion de bien public a été introduite notamment par Hamada (1968), pour l'analyse des problèmes de coordination internationale des politiques macroéconomiques, et de Kindleberger (1978), qui lui a donné une portée beaucoup plus générale en l'appliquant à toute situation d'ordre international. L'une des spécificités de cette transposition consiste à traiter les Etats comme les acteurs rationnels dans la fourniture et la jouissance du bien public, ce qui suppose implicitement la résolution préalable d'un problème d'agrégation des préférences individuelles au sein des entités étatique : ces acteurs sont alors considérés comme monolithiques, doués de préférences satisfaisant aux axiomes habituels de la théorie des choix rationnels.

La principale application de cette grille d'analyse dans le domaine international concerne les cadres institutionnels mis en place pour assurer la sécurité et la stabilité, en matière de défense, de stabilisation macroéconomique ou de stabilité financière, et, plus généralement, les ensembles de règles applicables à tous les Etats.

(à compléter)

2. Commerce international, sécurité et qualité des produits agro-alimentaires

Comme toujours en présence de biens publics ou d'externalités, deux configurations sont envisageables : dans la première, le bien public est fourni à l'échelle mondiale, par une organisation internationale ; dans la seconde, il ne l'est que par un Etat ou un groupe d'Etats, les autres supportant alors des coûts ou bénéficiant d'avantages (par effet de débordement) indirects. Dans le domaine des échanges internationaux de produits agro-alimentaires, la normative répond, comme dans le contexte des autres échanges de biens, à cette double logique,

internationale et nationale ou régionale. Est-elle plus ou moins restrictive que celle des autres biens échangés ? Et plus généralement, en quoi est-elle spécifique ?

Dans les Accords de Marrakech (1994), qui ont créé l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les échanges agricoles et agro-alimentaires, pour la première fois intégrés dans un accord commercial multilatéral, ont fait l'objet d'une attention toute particulière et d'un traitement séparé, sans doute en raison de leur importance symbolique et de la présomption, partiellement fondée, que l'agriculture est l'un des secteurs d'intervention favori des Etats, de tous temps et sur tous les continents. De ce fait, des règles spécifiques, connues sous le sigle *SPS* ont été édictées pour encadrer les réglementations nationales concernant la qualité sanitaire des produits alimentaires, de manière à les fonder, autant que possible, sur des bases communes et à éviter ainsi les discriminations, donc les distorsions des conditions des échanges internationaux. De ce fait, toute mesure unilatérale prise en dehors des normes *SPS* est, d'emblée, suspecte de visées protectionnistes, surtout si elle n'est le fait que d'un petit nombre d'Etats.

Si, en théorie, une telle démarche permet de garantir que les objectifs poursuivis par les réglementations sanitaires ont bien la nature d'un bien public, qu'il s'agisse de la protection de la santé des consommateurs, de celle de l'environnement ou du respect de la biodiversité, la pratique est, évidemment, beaucoup moins claire, en raison de l'incertitude qui règne quant à l'innocuité des produits dans la plupart des cas qui font l'objet de telles réglementations à l'échelon national, et des différences qui peuvent exister entre les pays, tant dans l'appréciation des risques que dans leur acceptabilité. Il est, ainsi, parfaitement compréhensible, d'un strict point de vue économique, que la valeur accordée à la biodiversité, à la protection de l'environnement, voire à la vie humaine, ne soit pas la même dans les différents pays, soit en raison de préférences intrinsèquement différentes, soit, dans les cas de divergences de vues entre pays de niveaux développement différents, parce que le « prix de la vie humaine » ou le taux d'actualisation appliqué à la préservation de l'environnement pour les générations futures ne sont pas évalués de la même façon.

Il est, dès lors, illusoire de prétendre fonder les décisions prises à l'échelon international sur des critères unanimement admis et « scientifiques », parce que les choix qui sont faits sont, inéluctablement, politiques.

3. Coûts et avantages des interventions publiques

Rappelons tout d'abord les ordres de grandeur strictement économiques : dans les pays développés, le secteur agricole proprement dit ne représente plus guère qu'une production marginale – de l'ordre de 2 à 3 % du PIB – et une part de l'emploi total elle-même marginale, mais le secteur agro-alimentaire et de la distribution alimentaire est une branche beaucoup plus substantielle, dont la mesure varie de 6 à 15 % du PIB et de l'emploi selon la définition retenue ; dans un commerce international de marchandises dont la valeur totale avoisinait les 6000 milliards de dollars en 2000, le commerce de produits agro-alimentaires représentait environ 10%, en incluant les échanges intra-Union européenne dont la logique voudrait qu'ils fussent exclus. Pour les seules exportations de la France, deuxième exportateur mondial de produits agricoles bruts et premier exportateur de produits transformés, par exemple, dont la valeur des exportations totales en 2000 était d'environ 36 milliards d'euros, les exportations agricoles et agro-alimentaires se montaient à un peu moins de 10 % également, mais les exportations agro-alimentaires extra-européennes n'étaient que d'environ 1 milliard d'euros. Les Etats-Unis et l'Union européenne sont les deux plus gros exportateurs de produits agro-alimentaires, mais ils ne totalisent, conjointement, qu'un peu plus de 32 milliards de dollars d'exportations agro-alimentaires, alors que les pays du Groupe de Cairns en affichent, ensemble, plus de 36 milliards de dollars.

Dans ces conditions, que dire des coûts et avantages des mesures de protection de la santé du consommateur et de l'environnement qui sont prises dans le domaine de l'agro-alimentaire, tant à l'échelon national – et européen – qu'à l'échelle mondiale au sein de l'OMC ? Ces mesures sont, en règle générale, des restrictions aux échanges internationaux, mais n'introduisent de distorsions de concurrence que dès lors qu'elles n'ont pas un caractère général. Sont-elles pour autant protectionnistes au sens usuel du terme ? De ce point de vue, les biens agro-alimentaires ne sont d'une nature radicalement différente de celles des autres biens échangés dans le commerce mondial, si ce n'est que la perception des enjeux par les consommateurs/citoyens est, dans le contexte actuel, plus aiguë que pour d'autres biens, et également parce que les rivalités entre puissances exportatrices pour la conquête ou la domination des marchés mondiaux des produits agricoles est, traditionnellement plus forte.

Les organismes internationaux, et notamment l'OMC, ont cependant choisi de traiter ces échanges différemment, en imposant des normes communes reconnues par tous, et la charge de la preuve de la dangerosité sur les pays qui décident d'introduire des obstacles aux échanges. Bien que cette démarche puisse paraître raisonnable d'un strict point de vue économique, dans la mesure où elle permet une uniformité des pratiques et évitent les distorsions abusives, elle est, dans nombreux cas, insatisfaisante pour au moins deux raisons : d'une part, elle ne précise pas la nature des instruments utilisés pour protéger les consommateurs, en dépit des effets différents que peuvent avoir ces différents instruments et de leurs conséquences différentes également, en termes de coûts pour les différentes parties prenantes à l'échange ; d'autre part, parce que les incertitudes radicales qui entourent les conséquences de nombreux produits sur l'environnement et/ou la santé humaine sont telles que le raisonnement en termes de préférences « révélées » et de bien-être des consommateurs, tel que le pratiquent les économistes, ne peut être utilisé seul.

4. En guise de conclusion

Au même titre que les normes édictées à l'échelle internationale en matière de protection de l'environnement, par exemple, toute la normative concernant les biens agro-alimentaires, et notamment les réglementations phyto-sanitaires et celle concernant la sécurité alimentaire, peuvent être considérés comme des biens publics mondiaux et, comme tels, sont analysables avec les outils que les économistes ont développés pour ce type de biens dans le contexte général de la théorie des marchés. Celle-ci souligne la difficulté des solutions coopératives et du partage des coûts, ainsi que leur corollaire, les risques de stratégies non coopératives, de type « passager clandestin ».

L'analyse économique présente, en outre, l'avantage de permettre une évaluation des coûts « immédiats » des réglementations, nationales et internationales, et des éventuelles distorsions aux échanges que les mesures nationales introduisent. Pour autant, ses conclusions ne sont pas entièrement convaincantes et dépourvues d'ambiguïté, dans la mesure où les conséquences de la production ou de la consommation de ces biens sont, dans de nombreux cas, inconnues et leurs effets néfastes hypothétiques.

Jacques LE CACHEUX
Professeur, Université de Pau et des Pays de
l'Adour³
Directeur du Département des études, OFCE,
Paris

³ Faculté de droit, de sciences économiques et de gestion, avenue du Doyen Poplawski - 64000 PAU
- FRANCE.
e-mail : lecacheux@ofce.sciences-po.fr.

Références bibliographiques

- BEGHIN, Jean-Claude, et Jean-Christophe BUREAU, 2001 : « Measurement of sanitary, phytosanitary, and technical barriers to trade », *Working Paper*, Centre for Agricultural and Rural Development, Department of Economics, Iowa State University.
- BONROY, Olivier, et Marc LACLAU, 2001 : « Agrifood Sanitary Safety and Label: The Case of Credence Goods », Document de travail CATT, juillet.
- BOUËT, Antoine, 2001 : « La fin de l'exception agricole », in *L'économie mondiale 2002*, CEPII, Collection « Repères », Paris, La Découverte.
- BUREAU, Jean-Christophe, et Estelle GOZLAN, 1999 : « Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international », Document de travail, INRA-Economie Girgnon, juin.
- BUCHANAN, James M., 1968 : *The Demand and Supply of Public Goods*,
- HAMADA, Koichi, 1968 :
- HILLMAN, James, 1996 : « Nontariff Agricultural Trade Barriers Revisited », *Working Paper n°96-2*, International Agricultural Trade Research Consortium, Tucson, Arizona.
- OECD, 1999 : *Agricultural Policies in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- SAMUELSON, Paul A., 1954 :
- WOLFELSBERGER, Alain, 1985 : *Les bien collectifs*, Collection « Que sais-je ? », PUF.