

# LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE À L'ORÉE DU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE

PAR

YVES JEANCLOS (\*)

Garantir à chaque homme la satisfaction des besoins alimentaires indispensables à sa survie est pour toute société humaine l'objectif de sécurité alimentaire. Assurer un approvisionnement régulier et suffisant en produits nutritionnels à l'ensemble de la population relève aujourd'hui de la responsabilité de l'État, voire de la communauté internationale. L'histoire de l'humanité présente l'évolution démographique et le développement agricole comme concomitants : périodes de bonheur, lorsque l'eau et la nourriture abondent, faisant de la vie sur terre un paradis tangible ; périodes de disette, voire de famine, qui conduisent l'homme à la désespérance, l'exil, voire la mort. Les stratégies militaires ont été souvent destinées à réaliser des conquêtes territoriales, pour accroître les surfaces cultivables et donc l'alimentation des vainqueurs.

La société économique mondiale actuelle plaide en faveur du bonheur pour tous, grâce à la facile satisfaction des besoins primaires. Elle manifeste ses bons résultats, dans les pays développés du moins, par des productions supérieures aux consommations nationales et par d'importantes réserves de grain, de viande ou de beurre. Elle ne peut cependant pas ignorer les exclus de la croissance à l'intérieur des zones riches, mais surtout pas ceux de l'extérieur, dans les pays en mal de développement. Elle ne peut que constater l'existence planétaire de 800 millions de personnes mal nourries et du milliard d'habitants disposant de quantités insuffisantes d'eau douce. L'insécurité alimentaire des démunis, véritables damnés de la terre d'aujourd'hui, est rejointe par l'insécurité ressentie par les nantis face aux effets imprévisibles et souvent pernicieux de la consommation de certains aliments. Cette nouvelle insécurité alimentaire s'est révélée au public français, voire européen, lors de la survenance de la maladie de l'encéphalopathie spongiforme bovine – ESB –, ou encore à travers les débats et combats sur l'introduction de produits génétiquement modifiés dans l'alimentation humaine (1).

(\*) Yves Jeanclos est agrégé des Facultés de Droit et professeur à l'Université Robert-Schuman de Strasbourg.

(1) Commission européenne, « Communication sur la Santé des Consommateurs et la Sécurité alimentaire », 1997, 35 p. ; Claudine GUÉRIN-MARCHAND/ Ch. REYRAUD, *Faut-il avoir peur des OGM ?*, Hachette, 2000, 125 p.

Aussi, depuis la dernière décennie, les consommateurs européens ont-ils peur des denrées alimentaires mises sur le marché. Ils les ressentent comme des menaces attentatoires à leur santé, à leur vie, voire à la perpétuation de l'espèce humaine. Ils redoutent *a priori* les risques éventuels non déterminables auxquels ils s'exposent en mangeant du pain, des légumes et des fruits ou de la viande. Ils souhaitent clairement vivre avec un risque alimentaire qualifié de zéro. Ils exigent alors que leurs responsables politiques réalisent cet objectif de bien-être aux contours encore bien incertains. Ainsi, selon un sondage Eurobaromètre de 1997 (2), 68 % des Européens consultés se disent concernés par la sûreté des aliments et réclament le droit à la sécurité alimentaire. Ils soulignent ainsi le caractère tentaculaire de la sécurité à la charge de l'État et de l'Union européenne. Ils propulsent alors la sécurité alimentaire au rang de responsabilité essentielle, venant peut-être ainsi ébrécher la première place traditionnellement allouée à la sécurité militaire.

La sécurité alimentaire des populations se décline en suffisance quantitative des aliments mis à disposition des populations, puis en suffisance qualitative offrant ainsi un haut degré de protection au consommateur tant national qu'europpéen.

#### LA SUFFISANCE QUANTITATIVE, OBJECTIF PREMIER DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

« Tu gagneras ton pain à la sueur de ton front » : cette formule biblique guide l'homme, depuis la nuit des temps, pour domestiquer la nature et en tirer les fruits indispensables à sa vie sur terre. Elle peut être aseptisée aujourd'hui dans sa terminologie, mais elle reste encore l'objectif primordial des hommes désireux de vivre en bonne santé : l'instinct de survie implique toujours la recherche de nourriture. De manière moins individualiste et plus collective, l'interrogation contemporaine conduit à se demander si les ressources alimentaires sont en suffisance pour répondre aux besoins de la population de chaque pays. Elle suggère aux hommes, en cas d'insuffisance actuelle ou potentielle, de chercher et de trouver des palliatifs, afin de garantir l'alimentation et donc la survie physique de la population.

#### *L'état des ressources alimentaires mondiales*

Face à l'équation population-alimentation, chaque Etat doit faire l'inventaire de ses capacités alimentaires pour être en mesure d'assurer un développement humain harmonieux.

(2) Emma BONINO, « L'Europe et la sécurité alimentaire », discours tenu au Sommet alimentaire européen, à Marne-la-Vallée, le 17 octobre 1998, 9 p.

*La difficile conciliation entre la démographie et l'alimentation*

– *L'évolution démographique mondiale* : Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, la population mondiale s'accroît inexorablement, suscitant craintes et interrogations. Son évolution est fonction de trois paramètres : une fécondité à un taux supérieur à celui du simple renouvellement de l'espèce ; une mortalité toujours plus tardive ; et enfin, des déplacements migratoires. Aussi, grâce aux progrès de la médecine néo- et péri-natale, puis au suivi médical durant l'existence, les populations ont-elles vu croître leur espérance de vie. De plus, elles bénéficient, du moins dans les pays développés, d'une alimentation équilibrée leur apportant les calories, les vitamines et les éléments nutritionnels indispensables. Pour continuer à jouir d'une vie physique respirant la santé, l'homme doit disposer en permanence et en suffisance d'aliments d'origine végétale et animale. Il est donc incité à produire toujours plus de produits alimentaires traditionnels – fruits, légumes, grains, viande –, voire nouveaux, grâce à l'industrie alimentaire, qui « planétarise » certaines denrées ou certains types de nourriture estimés par les uns et décriés par les autres.

La progression géométrique de la démographie mondiale annoncée par les affidés de l'école malthusienne semble stoppée dans son élan. En effet, elle est ralentie par la survenance de pandémies nouvelles, face auxquelles l'homme est impuissant, n'ayant ni remède, ni vaccin d'efficacité reconnue. Ainsi, de nos jours, les populations de certains pays d'Afrique sont infectées par le virus du SIDA et sont dans l'incapacité d'éradiquer la maladie à court terme (3). Si elles étaient prises en charge par l'État, les pandémies pèseraient fortement sur les dépenses nationales (à hauteur de 84 % du PNB en Côte d'Ivoire, de 265 % au Zimbabwe), ce qui est une gageure insoutenable. De plus, la population mondiale subit un écrêtement significatif induit par les maladies véhiculées par l'eau et les insectes – poliomyélite, bilharziose, malaria ou paludisme, fièvre jaune, qui contaminent quelque 200 millions de personnes dans le monde, surtout dans des zones d'Afrique ou d'Asie (4). Enfin, malgré les discours angéliques prononcés à la tribune de l'ONU et dans les cénacles internationaux, de nombreux hommes subissent les affres de la guerre, ce qui, au cours du dernier demi-siècle, a entraîné des morts par centaines de milliers.

Aussi le spectre d'un monde surpeuplé par une population grouillante et affamée – à l'instar de celle aperçue dans quelques lieux d'Afrique, d'Asie du Sud-Est ou d'Amérique latine n'est-il peut-être pas à l'ordre du jour. Certes, le cap des 6 milliards d'êtres humains est franchi à l'orée du XXI<sup>e</sup>

(3) Roger BATE, « N'accablez pas les labos, ils font leur métier », *Business Standard*, in *Courrier international*, n° 538, 22-28 février 2001.

(4) Yves JEANCLOS, « La sécurité hydrique à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle », *AFRI*, Bruylant, Bruxelles, vol. 2, 2001, pp. 970-985 ; Jean-Marie QUEMENER, *L'Empoisonnement alimentaire*, Coll. Les Essentiels, Milan, avril 2000, 63 p., et notamment pp. 42 et s.

siècle. La progression de l'humanité sera-t-elle géométrique ? arithmétique ? ou simplement erratique, liée aux hasards de l'alimentation et de la santé ? Selon certains chercheurs se fondant sur 2 000 simulations portant sur les grandes zones de population mondiale, l'occurrence d'un simple maintien est de 85 % d'ici l'an 2100. Le chiffre retenu pourrait se situer dans une fourchette d'évaluation compris entre 5,6 milliards et 12,1 milliards d'êtres humains. En réalité, l'humanité pourrait avoisiner seulement les 8,4 milliards d'hommes au début du XXII<sup>e</sup> siècle, eu égard au progrès médical et au contrôle des naissances.

– *L'inadéquation entre démographie et ressources alimentaires* : Les populations d'aujourd'hui semblent moins bien réparties sur les territoires nationaux qu'elles ne l'étaient aux siècles passés. Elles délaissent les zones rurales où elles produisaient une alimentation de subsistance pour leur famille et vendaient les surplus sur les marchés pour nourrir les autres membres de la société. Il en découle une désertification humaine des campagnes, où jachères et friches l'emportent sur les productions agricoles. Les populations sont certes attirées par le mirage de l'industrie et de revenus salariaux réguliers, loin des incertitudes des revenus de la terre. Mais, malheureusement, elles sont aussitôt sources de déséquilibre alimentaire, puisqu'elles deviennent les clients des producteurs qu'elles ne sont plus.

Dans de très nombreux États aujourd'hui, les populations citadines vouées à l'industrie et aux services sont beaucoup plus nombreuses que les rurales tournées vers la production alimentaire – ce qui pose un grave problème de sécurité alimentaire globale. Ainsi, arrivant dans les faubourgs des villes, ces populations migrantes transforment de paisibles centres urbains en des agglomérations humaines de plus en plus denses et de plus en plus difficiles à ravitailler, en eau et en aliments divers. Elles semblent s'épanouir dans les nombreuses métropoles de plus d'un million d'habitants, voire dans les quelque vingt mégapoles de plus de 10 millions chacune, et ce, tant dans les pays développés que dans ceux du monde peu ou mal développé (5). Du fait de forts taux de concentration urbaine, la démographie et l'alimentation de certains États se trouvent bouleversées : la malnutrition, l'état sanitaire et médical déplorable, voire la famine, s'incrustent au cœur de ces cités tentaculaires. Ces populations urbaines exigent un approvisionnement régulier et à bas prix, pour satisfaire leur besoin de survie. En cas d'insatisfaction, elles sont promptes à se révolter et à mettre en péril la sécurité globale, rendant ces villes dangereuses.

*Une alimentation en péril, une insécurité alimentaire croissante*

Selon un rapport de la FAO de 1999 sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, il y aurait environ 800 millions de personnes mal nourries,

(5) « Mégapoles », *Libération*, 12 novembre 2000, pp. 48-50.

tandis que 3 milliards souffriraient d'infections liées à la mauvaise qualité de l'eau (6). Il convient également de porter attention aux quelque 34 millions de personnes sous-alimentées dans les pays dits développés, tout particulièrement dans les zones récemment décolonisées du marxisme-léninisme soviétique. Par conséquent, lutter contre la faim, la soif et la malnutrition dans le monde n'est pas un vain mot et les Cassandre du début des années 1960 – tel René Dumont ou José de Castro –, n'avaient malheureusement pas tort, malgré leurs détracteurs. Il est affligeant de constater que plus la civilisation humaine progresse, moins elle est à même de satisfaire les besoins alimentaires et médicaux du vaste monde.

Certes, par leurs conseils avisés, par leurs soutiens financiers et aussi par leur participation effective sur le terrain, des organisations internationales – par exemple l'ONU, à travers le PNUD, le PAM ou l'UNICEF –, mettent en place des programmes d'éducation, de santé et de développement agricole. Mais elles ont besoin de temps et de compréhension de la part des populations et de leurs gouvernants pour réussir cette mission d'aide à la survie humaine. Très souvent, poussées par l'urgence alimentaire et la catastrophe médicale annoncée, elles livrent des denrées dans le cadre de l'aide humanitaire. Mais elles n'ignorent plus que, malgré leurs précautions, une partie de cette assistance alimentaire est détournée par des chefs de guerre ou des dirigeants sans scrupule : en témoignent les sacs estampillés, remplis de grains, vendus sur certains marchés africains (7). Elles sont également confrontées dans leur démarche aux traumatismes infligés par la nature à des populations déjà démunies, qu'il s'agisse de sécheresse ou d'inondations, entraînant la migration et la mort de bon nombre d'habitants déplacés. Enfin, elles ne disposent que du verbe pour s'opposer et résister aux troupes militaires erratiques, qui veulent soumettre les populations par les armes, la destruction des maisons et l'incendie des récoltes sur pied ou en réserve. Elles sont alors confrontées, une fois de plus, à la triste situation alimentaire de véritables damnés involontaires de la terre.

Production alimentaire suffisante et population concernée ne coïncident que dans quelques zones de développement mondial, où la première est excédentaire par rapport à la seconde. Ainsi, la production d'origine végétale et animale dans l'Union européenne et l'Amérique du Nord est la plus importante du monde, alors que ces régions ne renferment qu'environ 12 % de la population mondiale, laissant de larges excédents pour l'exportation. Il convient en revanche de s'efforcer de pallier les insuffisances nutritionnelles des affamés et des mal-nourris par des productions alimentaires accrues et nouvelles. Dans cette attente, il est loisible aux pays déjà déve-

(6) FAO, « Donner un nom aux affamés de la planète : un nouveau rapport de la FAO évalue l'insécurité alimentaire », *L'Actualité FAO*, 14 octobre 1999 ; « La réévaluation du Programme 2.2.4. Politiques alimentaires et agricoles », par le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale, à Rome, du 18 au 20 septembre 2000, *CFS. 2000/Inf. 8*.

(7) Weber OLIVIER, « Soudan, la guerre réveille l'esclavage », *Géo*, avril 2000, pp. 130-144.

loppés de se lancer dans une élévation de la production, pour satisfaire leurs besoins et aider les pays en souffrance. Il est bon d'affirmer que ces États agissent dans un but déclaré de sécurité alimentaire globale et avec un objectif plus feutré de rentabilité économique et de profits financiers.

### *Les chemins de la suffisance alimentaire quantitative*

Satisfaire aux besoins nutritionnels de la population en aliments d'origine végétale et animale est une ardente obligation de l'État. Se défendre contre la nature ou contre des étrangers dans ce but correspond à la défense d'un intérêt vital, certainement le premier et le seul qui vaille. Sans une telle pourvéance alimentaire et, l'État assiste au dépérissement physique de sa population, puis à son propre délitement. Aussi les responsables politiques doivent-ils s'efforcer d'assurer la sécurité alimentaire de leurs concitoyens, pour inscrire la nation et l'État dans la pérennité.

### *La garantie d'un approvisionnement suffisant en aliments*

L'alimentation d'origine végétale et animale est la cible de tous les efforts et de toutes les actions de l'homme depuis l'aube des temps. Son insuffisance pousse l'homme à mieux travailler la terre, à sélectionner les semences, voire à apporter des engrais pour accroître la production. Elle le conduit aussi à multiplier et diversifier ses activités de chasse, de pêche et d'élevage afin d'accroître son alimentation carnée.

– *L'amélioration des modes de production* : La première étape de l'extension des cultures passe par la maîtrise de nouvelles terres arables. Elle consiste donc dans le défrichement de forêts, l'essartage des bois et l'assèchement des marécages – techniques développées aux XII<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> siècles par les moines cisterciens. Elle conduit l'homme à transformer la nature en détruisant parfois des protections naturelles et des irrigations bénéfiques. Elle peut entraîner aussi des modifications climatiques susceptibles d'altérer la couche d'ozone et donc les productions ultérieures – comme cela apparaît en Amazonie ou dans certaines régions d'Afrique. La conquête de l'espace agricole et la réduction concomitante des zones de pâturages itinérants sont les manifestations de la volonté humaine de produire toujours plus, pour assurer la sécurité alimentaire des populations.

La seconde étape de l'amélioration de la production passe par l'utilisation d'outils aratoires, facilitant le labourage des champs, les modalités d'ensemencement et de récolte des productions. Elle voit l'arrivée de la houe, puis de l'araire à soc de bois, avant celle du couteau en fer. Enfin, la mécanisation du monde agricole au XX<sup>e</sup> siècle transforme la vie rurale et les modes de production dans les pays développés : ainsi les tracteurs, les semoirs, les charrues à couteaux multiples et tractées, les moissonneuses batteuses et les épandeuses d'engrais font passer le monde agricole, en un siècle, de 30 à

40 % de la population active, à à peine 5 % aujourd'hui. L'agriculture des pays développés s'est mue en une véritable industrie agricole : un homme réalise seul le travail d'une ferme entière et la productivité de la terre s'est accrue exponentiellement. Malheureusement, l'agriculture des pays peu ou mal développés est encore très loin du seuil de la modernité en Afrique ou en Asie – ce qui explique les faibles rendements agricoles.

La troisième étape du développement de la production agricole réside dans l'abandon de l'exploitation par assolement, et la généralisation de l'usage des engrais. Elle permet alors d'exploiter l'ensemble des surfaces cultivables, sans laisser la terre se reposer. Elle entraîne la consommation d'engrais de moins en moins naturels venant de la transformation de matières fécales, au profit d'engrais chimiques industriels. Elle rend alors le producteur agricole de plus en plus dépendant de l'industriel. Elle lui permet certes d'accroître la production grâce à ces dynamiseurs de production et aux différents herbicides et pesticides, mais elle le conduit à accroître la pollution des nappes phréatiques – ce qui est une atteinte grave à la sécurité hydrique et donc alimentaire des consommateurs.

– *La recherche de nouveaux produits alimentaires* : La recherche scientifique et la mise au point de produits alimentaires aux caractéristiques nutritionnelles accrues et de meilleur rendement sont apparues nécessaires pour répondre à la demande alimentaire mondiale croissante. Cette approche se concrétise tout spécialement par la découverte et la mise sur le marché de semences découlant d'organismes dits génétiquement modifiés (OGM). Elle livre donc au monde agricole et inéluctablement aux consommateurs, un OGM qui, selon la directive européenne 90/220 est « toute entité biologique capable de se reproduire ou de transférer du matériel génétique, ce dernier ayant été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle » (8). En réalité, les laboratoires de recherches élaborent des organismes dont ils modifient le génome grâce aux techniques du génie génétique (9). Ils introduisent ainsi un gène étranger, ou transgène, qui confère de nouvelles caractéristiques intrinsèques et nutritionnelles à l'organisme ainsi modifié.

Ils ont pour tâche de répondre aux demandes des producteurs et éventuellement des consommateurs, en fixant plusieurs missions aux OGM. Ils s'emploient alors à améliorer la capacité nutritionnelle de végétaux alimentaires, tels par exemple le riz, le soja, le maïs, le blé, le colza. Ils s'efforcent ensuite d'éliminer des composants végétaux nuisibles à la santé humaine et d'augmenter en revanche ceux qui la favorisent. Enfin, ils insèrent dans les OGM des éléments du génie génétique qui réduisent l'utilisation des engrais, des

(8) Gilles-Éric SERALINI, *OGM, le vrai débat*, Flammarion, coll. Dominos, 2000, 128 p.

(9) Isabelle COLIN, *Le Génie génétique*, Milan, coll. Les Essentiels, Paris, 2000, 63 p. ; Jean-Marie PELT, *Plantes et aliments transgéniques*, Fayard, Paris, 1998, 167 p. ; se reporter également à Jérémie RIFKIN, *Le Siècle biotech. Le commerce des gènes dans le meilleur des mondes*, La Découverte, Paris, 1998, 348 p.

pesticides et des herbicides, soi-disant pour réduire la toxicité des produits destinés au consommateur (10). A ce stade, ils rencontrent les préoccupations des experts qui, en France, en août 2001, ont dénoncé l'extrême dangerosité des fruits et légumes contenant un fort taux de pesticides.

Ainsi les OGM apparaissent comme un remède au déficit alimentaire d'origine végétale. Ils permettent en effet un accroissement significatif de la production agricole par une réduction des pertes liées à l'action néfaste des insectes et des rongeurs. Ils facilitent ainsi un meilleur approvisionnement alimentaire national, voire mondial. Ils garantissent un rendement plus régulier à l'exploitant agricole, qui ne devrait plus souffrir des appétits incontrôlés d'une faune parasite. Malheureusement, ils présentent un inconvénient majeur pour les agriculteurs, qui doivent acheter les semences de type OGM auprès d'industriels soucieux du retour sur investissements (11). Leur coût dépend moins de l'offre et de la demande, que du droit du vendeur de faire payer une semence juridiquement protégée par un dépôt de brevet. Désormais, les semences de type OGM ne peuvent plus être reproduites sans verser de redevances financières au titulaire du brevet : les produits de la nature sont alors enserrés dans une gangue juridique et financière contre nature!

De plus, face à l'inévitable adaptation et résistance des insectes et rongeurs aux OGM de première génération, de nouvelles semences OGM de seconde génération plus résistantes sont créées, ou bien, les premières sont flanquées d'insecticides spécifiques et vendues sous forme d'un ensemble formé de semences OGM et d'herbicides, tous deux brevetés (12). Les semences d'origine transgénique pourraient progressivement être substituées à des variétés connues et utilisées depuis longtemps. Elles donneraient alors lieu à un véritable contrôle du droit de reproduction des graines et donc de la production agricole. Elles pourraient ainsi porter atteinte à l'alimentation humaine et animale, en l'installant dans la dépendance économique et stratégique de quelques grands groupes industriels agro-chimiques : *Agrevo*, *Aventis*, *Dupont de Nemours*, *Monsanto*, *Novartis* et *Zaneca* en particulier (13).

En matière de production animale, les éleveurs sont en quête d'une production accélérée et plus rentable économiquement. Ainsi, dans les pays

(10) David BARBOZA, « Rumeurs, mensonges et scandales au pays des OGM », *The New York Times*, in *Courrier international*, n° 521, 26 octobre-1<sup>er</sup> novembre 2000; « Le maïs transgénique empoisonne la filière agricole aux Etats-Unis », *The New York Times*, in *Courrier international*, n° 531, 4-10 janvier 2001.

(11) Scott KILMAN, « OGM : Les agriculteurs américains ne croient plus au rêve transgénique », *The Wall Street Journal*, in *Courrier international*, n° 475, 9-15 décembre 1999.

(12) Vincent TARDIEU, « Les risques méconnus de la lutte biologique en agriculture », *Le Monde*, 17 novembre 1999; – Hervé KEMPF, « 4 800 hectares auraient été pollués dans le Sud-Ouest par du maïs contaminé aux OGM », *Le Monde*, 23 juin 2000.

(13) Susan GEORGE et alii, *Liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens*, Agone, Marseille, 2000, 312 p. et notamment le chapitre 9, « L'Europe gavée par le lobby biotechnique », pp. 121 et s.; G.E. SERALINI, *op. cit.*, p. 22; David STIPP, « Is Monsanto's Biotech Worth, Less than a Hill of Beans? », *Fortune*, 21 février 2000.



développés, ils délaissent bien souvent les méthodes traditionnelles d'élevage extensif, au profit d'un élevage intensif. Ils préfèrent la stabulation libre des bovins à leur mise en prairies, pour contrôler au jour le jour l'alimentation et la prise de poids subséquente de chaque animal. Ils s'efforcent de protéger leurs animaux contre de nombreuses maladies, et font appel aux produits vétérinaires, qui peuvent postérieurement se retrouver dans les viandes offertes aux consommateurs. Ils ont pour objectif d'obtenir le plus de viande, le plus rapidement possible.

Aussi, tout en recourant aux tourteaux de soja ou aux produits de l'ensilage du maïs, se tournent-ils vers les aliments pour bétail et volaille fournis par l'industrie. Ils utilisent alors les farines animales, sans s'interroger sur la rationalité d'une nourriture carnée destinée à des herbivores. Ils tombent alors, en toute innocence, dans le piège des mélanges dangereux de résidus en provenance d'animaux morts de la maladie de l'encéphalopathie spongiforme bovine (14). Leurs bovins, élevés puis débités en boucherie deviennent alors source de danger pour la vie humaine. Les éleveurs, de bonne foi pour la plupart, pensent produire plus et mieux, dans l'intérêt du consommateur. Ils en deviennent parfois les fossoyeurs, comme en témoigne la survenance de la variante humaine de la maladie dite de Creutzfeldt-Jakob (15).

Enfin, pour compléter le tableau des espoirs d'alimentation carnée, il convient de ne pas oublier l'aquaculture, qui devrait progressivement prendre le relais de la pêche, pour assurer la sécurité alimentaire. En effet, face à l'épuisement des zones de pêche, le recours à l'aquaculture ouvre de vastes espaces alimentaires (16). Encore convient-il que celle-ci soit maîtrisée pour éviter les dérives de la filière-viande. Là encore, ce type d'élevage subit la pression des industriels et accepte bien souvent des farines animales pour accroître le rendement et abaisser les coûts pour le consommateur. Une aquaculture biologique doit être encouragée tout particulièrement dans les pays déficitaires en alimentation carnée. Pour être crédible aux yeux des consommateurs, elle doit garantir la qualité du poisson élevé avec des produits naturels, en milieu aquatique naturel. Ainsi, à l'instar de certaines fermes piscicoles établies en Afrique, par exemple en Côte d'Ivoire, la pisciculture peut être à même de fournir des poissons à croissance rapide et à chair nutritive – tels les tilapias. Elle est à l'origine des filets de poisson, tant servis dans les lieux de restauration rapide ou de cuisine élaborée, que vendus sur les marchés des pays en développement.

(14) Jean-Yves NAU, « Vache folle : les farines animales de nouveau sur la sellette », *Le Monde*, 22-23 octobre 2000.

(15) Elisabeth BURSAUX, « L'utilisation systématique des tests actuels a des visées plus commerciales ou politiques que sanitaires », *Le Monde*, 12-13 novembre 2000.

(16) *Alternatives économiques*, op. cit., notamment Laurent CARROYÉ, « Menaces sur les océans » ; Olivier TRUC, « Les Champs de la mer », *Libération*, 10-11 novembre 2001 ; *cod. loco.*, « Une ressource pour l'Afrique : Pierre Trelu aide des paysans de Côte d'Ivoire à développer l'élevage des poissons ».

Grâce aux nouvelles productions alimentaires, l'humanité pourrait penser être à l'abri de famines ou de menaces pesant sur la santé humaine. Elle découvre malheureusement bien souvent tardivement l'aspect négatif de ces innovations. Elle constate qu'elle est prisonnière de quelques industriels qui, de bonne foi, cherchent à la rassasier et à amasser des profits financiers, mais qui, véritables démiurges, peuvent aussi conduire à sa perte. Elle ne peut que louvoyer entre la satisfaction à court terme du consommateur et l'émergence, à terme non défini, de risques médicaux pour une large part de population (17).

LA SUFFISANCE QUALITATIVE,  
GARANTIE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EUROPÉENNE

Les Etats nationaux, de manière individuelle, et l'Union européenne, de manière communautaire, ont en charge la défense des intérêts vitaux, parmi lesquels figure l'alimentation des populations. A l'instar du préfet de l'Annone à Rome, ils sont préoccupés par un approvisionnement régulier des marchés, à même de satisfaire les besoins alimentaires des citoyens. De plus, aujourd'hui, ils doivent veiller aux caractéristiques intrinsèques des denrées alimentaires mises à la vente. Ils doivent prendre garde à ce que ces produits nutritionnels apportent la satisfaction physique et le bien-être et ne soient pas cause de dérèglements sanitaires et médicaux pour les consommateurs. Leurs dirigeants politiques se trouvent alors confrontés à des responsabilités nouvelles, qui étendent le champ de la sécurité globale à la sécurité alimentaire. C'est pourquoi ils s'efforcent d'élaborer *in abstracto* des principes nouveaux sur lesquels fonder cette politique de sécurité alimentaire. Puis, *in concreto*, ils organisent les voies et moyens institutionnels et pratiques destinés à garantir la sécurité alimentaire.

***La recherche de la sécurité alimentaire in abstracto***

Face aux menaces pesant sur la santé, voire sur la vie du consommateur, du fait de l'ingestion de certains aliments, responsables politiques, producteurs et consommateurs cherchent à s'en prémunir. Ils désirent non seulement être informés d'avance des spécificités propres du produit alimentaire, mais aussi de ses effets sur le corps humain. Après réflexions et hésitations, ils font converger leurs analyses vers le principe nouveau de précaution, avant d'envisager ses applications en matière de sécurité alimentaire.

(17) Laure BELOT/Pascal GALINIER, « L'industrie agroalimentaire veut regagner la confiance des consommateurs », *Le Monde*, 22-23 octobre 2000; José BOVÉ/François DUFOUR, *Le monde n'est pas une marchandise. (Des paysans contre la malbouffe)*, entretiens avec Gilles LUNEAU, La Découverte, Paris, 2000, 239 p.

*L'émergence du principe de précaution*

Dans son acception générale, le principe de précaution, selon la loi sur l'environnement de février 1995, dite loi Barnier, « est le principe selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable » (18). Il peut se décliner dans l'intérêt des membres de l'Union européenne, afin d'assurer leur protection en matière de santé et de consommation – TUE Maastricht, art. 129 et 129 A, puis TA Amsterdam, nouveaux articles 129 et 129 A. Il se déploie nécessairement – art. 174 TA, ex-art 130 R du TUE – pour faire face à l'insuffisance de données scientifiques, lorsqu'une évaluation scientifique préliminaire montre qu'on peut raisonnablement craindre que des effets potentiellement dangereux pour l'environnement et la santé humaine, animale ou végétale soient incompatibles « avec les objectifs de l'UE en ces matières » (19).

Le principe de précaution est donc un nouveau concept juridique, qui semble plus découler d'une approche éthique que d'un dispositif juridique *a priori*. Ainsi, en matière alimentaire, il apparaît comme l'exorciste de la peur humaine, alors qu'il n'est qu'un paravent déployable au gré des gouvernants, pour apaiser les doutes et les peurs de leurs concitoyens et éviter des catastrophes sanitaires. Eriger la précaution en principe fondateur de droit, c'est installer une protection juridique des consommateurs contre laquelle viendront s'échouer les risques d'origine alimentaire, c'est-à-dire ceux qui, peu ou mal connus, seraient possiblement susceptibles de créer des dommages irréversibles à la santé humaine.

La production et la mise sur le marché de produits alimentaires de plus en plus nombreux et de plus en plus variés font parfois peu de cas du consommateur (20). Sous couvert de répondre à une demande nutritionnelle toujours plus importante, les producteurs font appel à la science et à la technologie. Ainsi, ils sont satisfaits lorsqu'ils constatent l'accroissement des quantités de grains récoltés ou celui du poids de viande des bovins élevés. Malheureusement, ils usent et abusent de produits chimiques (21), vétérinaires ou alimentaires, fournis par une industrie plus avide de gains financiers que de santé publique (22). Ils oublient l'infiltration dans les nappes phréatiques des résidus de phosphates et nitrates déversés dans les champs.

(18) « Sécurité alimentaire, questions-réponses », *Le Monde-économie*, 28 novembre 2000.

(19) Directive 24 de la Commission européenne, D. BOURG/J.-L. SCHLEGEL, *op. cit.*, p. 142.

(20) Claude ROIRE, « Si au moins le risque était connu », *Le Canard enchaîné*, 15 novembre 2000.

(21) Régis GUYOTAT, « Les pesticides polluent l'atmosphère », *Le Monde*, 10 mai 2000; Vincent TARDIEU, « Les risques méconnus de la lutte biologique en agriculture », *Le Monde*, 17 novembre 1999.

(22) Jean-Yves NAU, « Importations de bœuf aux hormones : la science au cœur du conflit. Y a-t-il un risque, pour la santé humaine, à autoriser comme le font les Etats-Unis, l'administration de certaines substances hormonales de croissance aux bovins?... Bruxelles le postule, Washington le conteste », *Le Monde*, 20 mai 1999.

Ils méconnaissent le drame écologique dû au lisier de porc, qui pollue les eaux douces dans les régions d'élevage intensif. Puis, avec l'innocence des nouveau-nés, ils demandent l'absolution pour leurs actions passées et se découvrent une mission de jardiniers de l'univers. *O tempora! O mores!*

Certes, en nourrissant des herbivores avec des farines animales, ils ne pensent pas à mal. Bien au contraire, ils espèrent répondre à une demande croissante, à un coût moindre. Si l'objectif recherché est en partie atteint, en revanche, ils ignorent les effets induits et perniciose pour la santé humaine. Ils n'imaginent pas que les farines animales puissent entraîner des contaminations chez les ruminants puis chez l'homme – consommateur en bout de chaîne. Ils ne peuvent pas être accusés d'avoir voulu inoculer des maladies à prions chez l'homme, n'imaginant pas le franchissement des barrières d'espèces.

De même, ils considèrent l'introduction d'OGM dans les semences comme une innovation favorable à l'alimentation, grâce à un accroissement de la qualité du produit et de la rentabilité. En effet, ils constatent la résistance de telles semences face aux habituels prédateurs des champs, et engrangent des récoltes accrues. A l'instar des scientifiques à l'origine de ce grain renforcé, ils ignorent l'impact possible, à long terme, de ces gènes modifiés sur la santé humaine. Ils sont peu enclins à mettre en question l'innocuité sanitaire de telles productions. Ils se félicitent certainement des bons résultats financiers de leurs travaux, sans se préoccuper de l'insertion partielle des produits dérivés – lécithine de soja, amidon modifié – dans des boissons nouvelles ou dans des pâtisseries industrielles.

Ainsi, depuis nombre d'années, sans le savoir, producteurs et consommateurs vivent sur l'illusion de la satisfaction alimentaire, surtout dans les pays développés. Malheureusement, les premiers fournissent aux seconds des nourritures terrestres modifiées par l'homme démiurge. Ils ignorent les risques encourus par la santé humaine aussi bien chez les consommateurs d'aujourd'hui que chez leurs descendants, par référence aux règles de l'hérédité biologique (23). Désormais, depuis la crise de conscience engendrée par l'irruption de la maladie dite de la vache folle, dans les années 1990, ni les uns ni les autres ne vivent en paix. Ils redoutent les dangers que ces transgènes ou ces prions sont susceptibles de faire peser sur la santé humaine. Ils comprennent qu'il y a menace, mais une menace tellement sournoise qu'ils ont de la difficulté à l'appréhender (24). Ils ne peuvent alors qu'évoquer le risque potentiellement émergent et vouent aux gémonies les scientifiques à l'origine de leurs maux. Ils acceptent de s'en prémunir en faisant appel au nouveau principe dit de précaution.

(23) Laurence BELOT/Pascal GALINIER, « L'industrie agro-alimentaire veut regagner la confiance des consommateurs », *Le Monde*, 22-23 octobre 2000.

(24) « Viande bovine, faire prévaloir le principe de précaution », *Tribune pour l'Europe*, octobre 1999, p. 1 ; à titre d'illustration du caractère sournois du risque, cf. Corinne BENSIMON, « Transfert d'OGM chez les abeilles », *Le Monde*, 30 mai 2000.

Il convient cependant de se demander quelle est la bonne échelle des valeurs dans la société planétaire ? Le principe de précaution n'inhibe-t-il pas les hommes en les empêchant de produire plus et mieux ? N'est-il pas un luxe des pays dits riches qui peuvent essayer de mieux contrôler les nouveaux produits, voire d'en interdire leur développement si le risque humain ou environnemental est simplement potentiel ? (25) Ce principe ne doit-il pas être mis en sommeil dans les pays encore peu ou mal développés, afin de fournir aux populations l'alimentation indispensable à la survie ? Sa méconnaissance intellectuelle ne doit-elle pas être encouragée dans ces États afin de favoriser, à court terme, tant que le risque n'est pas avéré, la suffisance alimentaire ?

Le principe de précaution crée donc un dilemme : produire vite et beaucoup pour nourrir ceux qui sans cela mourront très tôt, ou produire bien et lentement, en faisant fi des générations présentes au profit de l'avenir ? En vérité, le dilemme impliquerait un choix entre l'éthique et la biologie, entre la survie de l'espèce humaine à court terme et son salut pour les siècles des siècles. Alors, que faire ? interdire certaines denrées alimentaires à la consommation humaine, voire animale ? empêcher leur production avant la garantie de la certitude scientifique de leur innocuité sur la santé humaine ? Là est justement la place du principe de précaution. Ses corollaires sont dégagés par les analystes : l'évaluation et la gestion du risque, sans oublier l'information donnée aux consommateurs, par la voie dite de la traçabilité.

#### *Les applications pratiques du principe de précaution*

– *L'évaluation du risque alimentaire* : Evaluer le risque alimentaire et ses effets potentiels sur la santé humaine, telle est la première mission des gouvernants. A cette fin, il leur faut disposer de moyens de recherche appropriés à chaque produit alimentaire nouveau. Aussi doivent-ils établir des comités d'experts scientifiques à même d'apprécier le degré d'innovation et donc d'innocuité ou de nocivité d'un aliment d'origine agricole ou animale. Ils sont incités par le Conseil européen de Nice, de décembre 2000 (Résolution sur le principe de précaution, art. 9), à laisser toute liberté aux experts pour conduire leurs investigations « *de façon pluridisciplinaire, contradictoire, indépendante et transparente* » (26). Ils ne doivent donc en aucune manière interférer avec la démarche des scientifiques et leurs conclusions. Ce n'est, selon un ministre français, que lorsqu'ils disposent de « *la certitude scientifique* » de l'innocuité du produit destiné à l'alimentation humaine et animale, qu'ils peuvent autoriser la mise à disposition du consommateur (27).

(25) George POSTE, « C'est le progrès qu'on assassine ! », *Financial Times*, in *Courrier international*, n° 480, 13-19 janvier 2000.

(26) Conseil européen, « Résolution du Conseil sur le principe de précaution », *Annexe III aux conclusions de la Présidence*, Nice, décembre 2000, SN/400 ADD1, pp. 20-24.

(27) Jean GLAVANY, « Sécurité alimentaire : l'ardente obligation », *Le Monde*, 4 octobre 1999.

Ils font alors montre, sinon d'angélisme, du moins d'irréalisme, car la science ne peut pas apporter de certitude définitive à l'égard de situations sanitaires et médicales qui ne se manifesteront que dans le très long terme. Aussi devraient-ils déjà, conformément au Livre blanc européen de 1999 sur la sécurité alimentaire, se contenter de faciliter « *l'identification précoce des risques potentiels pour prévenir l'apparition des crises* » (28). Ayant en charge la protection de la santé publique, ils souhaitent que les experts examinent avec soin tous les éléments susceptibles d'altérer la sécurité chimique, biologique et physique des aliments. Ils attendent leurs conclusions pour prendre une décision politique, soulignant ainsi la dépendance du politique vis-à-vis du scientifique.

Leur mission, qui est de garantir la paix et la sécurité à l'intérieur de l'Etat, les conduit à la gestion politique du risque à l'égard des consommateurs potentiels. Attributaires du rapport des experts, les gouvernants doivent alors prendre une décision politique lourde de conséquences alimentaires et sanitaires, mais aussi économiques et politiques. Ils peuvent ainsi, par indécision, laisser se développer un risque susceptible de créer une situation dangereuse, menaçant la survie d'une partie de la population. Ils ont également la latitude d'interdire la distribution, voire la production de substances alimentaires mettant éventuellement en péril des vies humaines. Dans ce dernier cas, ils sont peut-être à l'origine de possibles dysfonctionnements économiques. En effet, leur décision peut entraîner un arrêt temporaire voire définitif de la production industrielle d'un aliment. Elle peut enfin conduire à la fermeture d'usines d'engrais chimiques, de farines animales, de transformation de viandes et donner lieu au licenciement du personnel – comme cela s'est produit pour les employés de nombreux abattoirs en l'an 2000, après l'interdiction de vendre certaines substances animales.

C'est pourquoi les responsables politiques donnent parfois l'impression de désarroi et de difficulté à décider face à la survenance d'un risque simplement évalué mais non totalement circonscrit. Ils sont alors partagés entre l'option du risque alimentaire nul et l'option du développement économique à tout prix. Ainsi, ils sont enclins à suivre les résolutions du Protocole de Montréal sur la biodiversité de janvier 2000. Ils sont par conséquent habilités à prendre des mesures interdisant l'importation de produits agricoles « *pouvant contenir des OGM... s'ils estiment disposer de motifs raisonnables d'inquiétude quant à la sécurité des consommateurs et de l'environnement* ». Ils sont aussitôt confrontés à leur propre conscience et à leur système de valeurs pour apprécier la dangerosité sociétale d'un aliment – ce qui les réinsère dans le champ décisionnel et donc politique. Ils prennent alors une décision concernant la sécurité biophysique de leurs concitoyens, et donc, impli-

(28) Commission européenne, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, 12 janvier 2000, COM (1999) 719 final, 60 p. Il est également utile de se reporter à l'important rapport de la Commission européenne intitulé « *Communication sur la Santé des Consommateurs et la Sécurité alimentaire* », 1997, 35 p.

citement, une décision sur la sécurité et la pérennité de l'État. Là où la guerre n'est heureusement plus à l'ordre du jour, les dirigeants ambitionnent une paix – zéro mort –, gageure difficile à tenir face aux avancées et dérives du soi-disant progrès nutritionnel.

– *L'information du consommateur sur les risques encourus* : Informer le consommateur éventuel des risques médicaux qu'il est susceptible d'encourir par l'ingestion de certains aliments : telle est la mission permanente des autorités de l'État. Garder secrète une information concernant l'émergence possible d'un risque alimentaire pourrait être considéré comme une faute politique grave, mettant en jeu la responsabilité certes politique mais également pénale de son auteur – à l'instar de l'affaire dite du sang contaminé.

Elles doivent communiquer au public, de la manière la plus explicite, les résultats des commissions d'experts et faciliter la diffusion des connaissances scientifiques. Elles agissent ainsi, en matière alimentaire, pour que chacun comprenne avec clarté les enjeux et les risques des nouvelles productions du monde végétal et animal. Les dirigeants politiques sont alors tenus de fixer une ligne de conduite aux professionnels de la nutrition humaine, à quelque niveau de la production où ils se trouvent. En bout de chaîne, ils exigent une complète information du consommateur sur l'origine du produit mis en vente – semence, grain ou animal –, sur son alimentation et sur son état phyto-sanitaire. Ils décident la mise en œuvre de la traçabilité des aliments, c'est-à-dire l'étiquetage du cheminement suivi par le produit depuis sa création jusqu'à son exposition sur les éventaires des marchands.

Ils réclament ainsi du vendeur, non pas la garantie des vices cachés ou de la défectuosité de la chose – organisée par le Code civil de 1804, art. 1386 et 1641n, et par la Loi du 19 mai 1998 –, mais l'affirmation précise des constituants positifs et possiblement à risques du produit mis sur le marché. En harmonie avec les souhaits des consommateurs et en conformité avec une prescription de la Commission Européenne, les responsables politiques exigent en particulier que figure sur l'étiquette déclinant la composition de l'aliment, la mention qu'il est ou non dénué de tout élément provenant d'un OGM (29). Ils doivent alors être en mesure de réprimer les contrevenants aux exigences de la traçabilité d'un aliment, afin d'assurer la sécurité alimentaire de leur population.

(29) Jean-Marie QUEMENER, *op. cit.*, p. 33; Hervé KEMPF, « OGM : Europe et Pays du Sud imposent une réglementation internationale », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> février 2000.

### *L'application in concreto de la sécurité alimentaire*

La crise dite de la vache folle, puis celle des poulets contenant de la dioxine (30), enfin celle plus récente de la tremblante du mouton (31) exigent des mesures pratiques afin que tous agissent pour garantir le plus haut degré de sécurité alimentaire possible. Elles ont poussé la Commission européenne à publier, en janvier 2000, un Livre blanc sur la sécurité alimentaire, où, dès l'introït, elle déclare que sa principale priorité est de « *veiller au plus haut niveau de sécurité alimentaire dans l'UE* ». Elles ne peuvent pas ignorer les structures institutionnelles existantes ou en projection rapprochée. Ces crises doivent malheureusement se contenter d'attendre l'émergence d'une réglementation pratique pour être évitées, enrayées ou maîtrisées.

#### *La mise en place des organes chargés de la sécurité alimentaire*

– *Les organes nationaux de sécurité alimentaire* : Les Etats nationaux sont les premiers touchés par la survenance de désastres médicaux liés à une alimentation dangereuse. Ils réagissent en créant des organismes spécifiques compétents pour évaluer les risques sanitaires et médicaux que l'alimentation non contrôlée peut faire peser sur la population. La Grande-Bretagne dispose de la *Food Standard Agency* où experts de l'industrie agro-alimentaire et associations de consommateurs se réunissent aux côtés des analystes de cette institution, pour faire des recommandations au gouvernement. Ainsi, en novembre 2000, le gouvernement britannique est vivement pressé de mettre en place un test de dépistage de l'ESB sur le cheptel ovin (32).

La France, depuis de longues années, dispose de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes, relevant du ministère de l'Economie et des Finances. Elle peut donc obtenir, de manière permanente, sur saisine ou initiative propre, des informations sur la dangerosité ou l'innocuité d'une denrée alimentaire, telle qu'analysée par ses laboratoires de recherches. Ainsi, en octobre 2000, le pays est informé, par des responsables de cette institution, que des traces de farines animales de viandes et d'os – FVO – peuvent être retrouvées dans les aliments donnés aux bovins aujourd'hui encore, alors que depuis juillet 1990 de telles farines, suspectes d'être à l'origine de l'ESB, sont interdites. La France apprend ainsi soit qu'il existe des producteurs indécents ne respectant pas l'interdiction édictée, soit qu'il y a contamination des aliments destinés aux bovins

(30) Luc ROSENZWEIG, « La crise du *chickengate* bouleverse la donne électorale en Belgique », *Le Monde*, 11 juin 1999; Catherine VINCENT, « L'industrie pharmaceutique s'intéresse aussi aux volailles transgéniques », *Le Monde*, 3-4 octobre 1999.

(31) Michael BALTER, « Après la vache folle, le mouton ? », *Science*, Washington, in *Courrier international*, n° 513, 31 août-6 septembre 2000; Deborah MAC KENZIE, « Le jeu de saute-monton du prion », *New Scientist*, in *Courrier international*, Londres, n° 513, *ead. loc.*

(32) Patrice CLAUDE/Jean-Yves NAU, « ESB : l'agence alimentaire britannique demande le dépistage sur le mouton », *Le Monde*, 3 novembre 2000.



par des farines animales toujours autorisées à destination des porcs et des volailles (33).

La pièce maîtresse du dispositif de lutte contre l'insécurité alimentaire et du dépistage des risques et des menaces alimentaires pesant sur la santé du citoyen français est l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments. L'AFSSA a pour mission de conseiller les décideurs politiques sur la marche à suivre vis-à-vis du public en matière de sécurité alimentaire. Institution normalement indépendante, quoique relevant des trois ministères de l'Agriculture, de l'Economie et de la Santé, l'AFSSA est consultée par le gouvernement lors de la survenance de crises d'origine alimentaire. Ainsi, sollicité sur une interdiction totale des farines animales, son directeur, fin octobre 2000, réclame le temps des analyses et de la réflexion (34); il précise que les examens portent non seulement sur des questions purement scientifiques, mais également sur les risques environnementaux ou encore sur la pertinence des dispositifs réglementaires d'interdiction limitée. En mai 2001, l'AFSSA, après évaluation scientifique, approuve la démarche gouvernementale de prévention de l'ESB à propos des aliments industriels destinés aux animaux domestiques carnivores (35).

Ainsi, l'AFSSA n'est pas là, selon son directeur, pour faire part au gouvernement « *d'intuitions, de sentiments ou de bonnes intentions* », mais pour lui fournir « *une analyse de risque* », suivie éventuellement de recommandations d'actions. Elle se doit d'apporter au pouvoir politique l'évaluation la plus complète et la plus exacte possible de la dangerosité ou de l'innocuité d'une denrée alimentaire. Elle est aussitôt après dessaisie de toute compétence. Elle laisse alors aux responsables politiques le soin de trancher entre l'interdiction ou la mise sur le marché d'un produit destiné à l'alimentation humaine ou animale. Elle est révélatrice de la difficulté croissante des politiques à décider en matière alimentaire, car il y va de la bonne santé voire de la survie de leurs concitoyens. Elle joue en temps de paix et en matière civile un rôle assez semblable à celui des traditionnels Conseils de Sécurité Nationale en matière militaire, à la différence près que son appréciation peut entraîner des morts sans guerre et sans ennemi identifié!

– *Le dispositif européen de sécurité alimentaire* : L'Union européenne, conformément à différents articles du Traité CE repris dans les textes postérieurs, est préoccupée de la santé de ses ressortissants – TUE, art. 129 et 129A –, et de la protection des consommateurs. En particulier, par l'article 129 A – titre X, « Protection des consommateurs », alinéa 1<sup>er</sup> –, « *la*

(33) Sur la place et le rôle des experts français, Jean-Yves NAU, « Vache folle : les experts français recommandent de renforcer la sécurité des produits sanguins », *Le Monde*, 19 février 2000; « Vache folle : les farines animales de nouveau sur la sellette », *Le Monde*, 22-23 octobre 2000.

(34) Martin HIRSCH, « L'AFSSA étudie la possibilité d'une interdiction totale des farines animales », propos recueillis par Jean-Yves NAU, *Le Monde*, 31 octobre 2000.

(35) Jean-Yves NAU, « Le gouvernement veut sécuriser les aliments destinés aux animaux domestiques. L'AFSSA approuve trois arrêtés de prévention contre l'ESB », *Le Monde*, 6-7 mai 2001.

*Communauté contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection des consommateurs par... des actions spécifiques qui appuient et complètent la politique menée par les Etats membres en vue de protéger la santé, la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs et de leur assurer une information adéquate* ». De même, – art. 130R TUE, alinéa 1<sup>er</sup> –, « la politique de la Communauté contribue à la poursuite des objectifs suivants : – la préservation, la production et l'amélioration de la qualité de l'environnement; – la protection de la santé des personnes ».

Le Parlement européen dispose d'ailleurs d'une Commission de l'Environnement, de la Santé Publique et de la politique des consommateurs (36) qui se déclare compétente tout spécialement, selon l'art. 152 du Traité CE, pour les questions ayant trait « à la santé publique, c'est-à-dire (a) aux programmes dans ce domaine, (b) à l'étiquetage et [à la] sécurité des denrées alimentaires et (c) à la législation vétérinaire concernant la protection contre les risques pour la santé humaine provenant d'aliments d'origine animale..., au contrôle de santé publique des produits alimentaires et des systèmes de production alimentaire ». Il manifeste ainsi clairement sa volonté de participer à l'élaboration de textes garantissant la meilleure protection sanitaire et médicale des citoyens de l'UE, à travers tout spécialement la sécurité alimentaire. En 1997, la Commission européenne présente une Communication sur la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire, constituée par un rapport de 35 pages (37).

Elle détermine un « *nouvel élan politique* » pour l'UE, à savoir « *le renforcement de la santé des consommateurs* ». Aussi constate-t-elle aussitôt que l'élément-clef d'une telle construction politique est la sécurité alimentaire. Elle ouvre la voie au Livre vert sur la législation alimentaire – COM (97) 176 final –, et aussi au Livre blanc sur la sécurité alimentaire du 12 janvier 2000 – COM (1999) 719 final. Elle manifeste clairement le souci de l'UE vis-à-vis des catastrophes alimentaro-médicales actuelles et la volonté de mettre en place une politique proactive et non plus seulement réactive (38). Elle laisse au Livre blanc le soin de plaider pour la mise en place d'une Autorité Alimentaire Européenne au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Dans cette attente, tout en souhaitant une efficacité accrue des organismes existants, elle rappelle la présence du Comité scientifique directeur et des commissions spécifiques.

Le Comité scientifique directeur est mis en place par une décision de la Commission du 10 juin 1997, afin d'intervenir dans le champ de la santé du consommateur et de la sécurité des aliments. Il a pour mission première de coordonner les travaux des comités scientifiques spécifiques, afin d'être en

(36) Parlement Européen, « Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs », Rapport, juin 1999.

(37) Commission Européenne, « Communication sur la Santé des Consommateurs et la Sécurité alimentaire », 1997, 35 p.; Emma BONINO, *Joint European Parliament and Commission Conference on Food Law and Food Policy*, Bruxelles, 4 novembre 1997, Intervention de la Commissaire E. BONINO, 6 p.

(38) Livre blanc, *op. cit.*, chapitre 5, art. 65.

mesure de fournir un avis à la Commission. Il a une compétence générale et de subsidiarité, puisqu'il intervient sur des aspects ou des matières non inclus dans le champ d'analyses des comités techniques. En particulier, il doit donner un avis scientifique sur les aspects multidisciplinaires des encéphalopathies spongiformes transmissibles, qui préoccupent gravement les consommateurs européens. Il exerce une veille attentive sur la survenance de risques nouveaux, pour proposer ensuite la mise en place de procédures appropriées d'évaluation. Enfin, il est chargé d'attirer l'attention de la Commission sur tout problème spécifique ou émergent concernant la santé du consommateur (39).

Afin de l'aider à réaliser ces tâches, huit Comités scientifiques spécifiques sont établis par une décision de la Commission européenne du 23 juillet 1997 (40). Le premier est le Comité scientifique de l'alimentation, préoccupé par la nourriture destinée à l'homme. Le second est le Comité scientifique sur la nourriture animale, donc tourné vers l'étude des fourrages et des farines d'origines diverses. Le troisième est le Comité scientifique sur la santé animale et le bien-être des animaux, saisi de questions pratiques d'élevage et de suivi vétérinaire. Le quatrième est qualifié de comité scientifique sur les dispositions vétérinaires touchant à la santé publique, traitant possiblement des effets induits sur les consommateurs humains des produits vétérinaires injectés ou ingérés dans le monde animal. Ils sont complétés par quatre autres comités techniques : le comité scientifique sur les fermes ; celui sur les produits cosmétiques et les produits non alimentaires destinés aux consommateurs ; celui sur les productions médicales et les préparations médicales ; enfin, le comité scientifique sur la toxicité, l'écotoxicité et l'environnement.

À la demande de la Commission – art. 2, al. 3, décision de la Commission n° 97/579 EC 23 juillet 1997 –, les comités spécifiques fournissent des avis scientifiques sur des sujets concernant la santé des consommateurs et la sécurité alimentaire. De plus, ils examinent avec circonspection les analyses de risques déjà réalisés par des organismes nationaux. De même, ils apprécient la pertinence de principes scientifiques sur lesquels sont fondées les réglementations communautaires en matière de santé, au regard des techniques développées à ce propos par des organisations internationales compétentes. Enfin, ils peuvent être chargés de développer de nouvelles procédures pour évaluer des risques émergents dans certains secteurs précis du monde alimentaire (41).

(39) Commission européenne, décision n° 97/404/EC du 10 juin 1997 sur « La création du Comité scientifique directeur », spécialement art. 2, al. 3-b ; Philippe LEMAÎTRE, « Le comité scientifique de Bruxelles se prononce dans la guerre du bœuf », *Le Monde*, 30 octobre 1999.

(40) Commission européenne, décision n° 97/579/EC du 23 juillet 1997 sur « La création des Comités Scientifiques dans le domaine de la santé du consommateur et de la sécurité alimentaire ».

(41) Xavier DE ROUX, « Il faut distinguer risque récurrent et risque nouveau », propos recueillis par Laure BELOT et Pascal GALINIER, *Le Monde*, 22-23 octobre 2000.

Le Livre blanc de janvier 2000 – art. 22 –, se félicite de la mise en place de ces comités techniques capables de fournir des avis scientifiques fondés sur « *les principes fondamentaux d'excellence, de transparence et d'indépendance* ». Il souligne les bienfaits du rôle coordonnateur du Comité scientifique directeur, qui permet de dégager des avis clairs destinés à la Commission, afin que les questions de sécurité alimentaire puissent « *être traitées en continuité, de la ferme à la table* ». Il apprécie cette démarche scientifique et pragmatique à la fois, car elle offre à la Commission « *des informations épidémiologiques, des chiffres de prévalence et des données d'exposition* ». Il estime que le décideur est alors en mesure d'analyser le risque encouru par le consommateur et de prendre une décision en sa faveur. Toujours soucieux d'accroître la protection de la santé du consommateur et donc la confiance dans la politique de sécurité alimentaire de l'UE, il propose la création d'une Autorité Alimentaire Européenne (42) indépendante, chargée en particulier de l'évaluation et de la communication des risques dans le domaine de la sécurité alimentaire. C'est pourquoi il réclame dès maintenant des améliorations en matière de monitoring et de surveillance, de système d'alerte rapide, de recherches sur la sécurité alimentaire, de coopération scientifique et, enfin, de production d'avis scientifiques.

Le Livre blanc exprime là encore le désir pragmatique de l'UE de disposer de moyens appropriés et sûrs d'évaluation des risques d'origine alimentaire. Il espère favoriser ensuite la mise en place d'un maillage juridique communautaire et transposable dans les législations des Etats membres, afin d'assurer la sécurité alimentaire des citoyens de l'UE. Il rappelle opportunément *in fine* – article 15 – que l'UE doit tenir compte de « *facteurs légitimes* » concernant « *la protection de la santé du consommateur et la promotion des bonnes pratiques dans le commerce alimentaire* ». Il souhaite en particulier que l'UE s'inspire des mesures décidées par le Comité du *Codex Alimentarius* – organe créé en 1962 par la FAO et l'OMS et qui a pour objet d'établir des normes et des directives destinées à protéger la santé du consommateur et de favoriser la transparence dans le commerce des produits alimentaires (43).

#### *Les moyens juridiques destinés à assurer la sécurité alimentaire UE*

– *L'objectif d'une Autorité Alimentaire Européenne* : La Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) de l'UE a pour objectif « *la sauvegarde... des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union* », conduisant au « *renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes* » – TUE, art J.1, al. 2. De manière précise – TUE art. J.4, 1<sup>er</sup> –, elle « *inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union* »,

(42) Livre blanc, *op. cit.*, chapitre 4; David BYRNE, Commissaire européen à la protection des consommateurs et à la Santé, annonce en mars 2000 la création d'une Autorité Alimentaire Européenne.

(43) Catherine COROLLER, « Le risque alimentaire en question », *Libération*, 11 avril 2000.

parmi lesquelles il est normal d'installer la sécurité alimentaire, garantie de la survie des populations, et donc des États membres de l'UE et, enfin, garantie de l'UE elle-même. La PESC relève certes du Conseil européen, qui prend les décisions appropriées, mais elle est mise en œuvre par la Commission et par le Haut-Représentant pour la PESC. Elle devrait alors, en matière de sécurité alimentaire, être animée non seulement par ledit Haut-Représentant, mais aussi par le Commissaire européen chargé des Relations Extérieures et celui chargé des Affaires Économiques, sans oublier ceux responsables de la Santé, de la Consommation ou encore de l'Environnement. La PESC – dans le champ alimentaire –, met donc en œuvre des acteurs multiples, qui ne peuvent qu'attendre avec fébrilité l'instauration de l'Autorité Alimentaire Européenne, pour en obtenir les avis scientifiques. Pour être mieux adaptée à la demande de sécurité interne, la PESC doit céder la place à la Politique européenne de sécurité et de défense, qui recentre le pouvoir sur les acteurs nationaux et leur appétence de sécurité multidimensionnelle.

Elle ne conserve pas moins l'obligation de défendre la sécurité de l'UE partout et vis-à-vis de tous ceux qui pourraient la mettre en péril à l'extérieur des frontières communautaires, et tout spécialement dans les cénacles internationaux de négociations – OMC, FAO, ONU. La PESC est donc un outil adapté à la défense de la sécurité alimentaire de l'UE dans le monde, pour se protéger contre l'importation de produits jugés dangereux pour la santé humaine – par exemple les viandes des bovins nourris avec des hormones de croissance (44). Elle doit être aussi un vecteur de moyenne et longue distance pour faciliter l'exportation des très importantes productions d'origine animale et végétale de l'UE. Elle peut ainsi réaliser le souhait européen de « *coopération et développement* » avec les pays peu ou mal évolués économiquement. Elle peut alors participer au « *développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux* » – TUE art. 130 U. La PESC se révèle ainsi un mode d'action positif pour les populations en péril de mort, du fait de la famine liée à la guerre ou à l'assèchement des sols, ou encore du fait de la maladie. La PESC de l'UE peut contribuer à la sécurité alimentaire des mal ou des non-nourris et diffuser par là même un petit peu du bonheur partagé, au-delà des déclarations incantatoires et des grands principes.

– *La réglementation communautaire* : La réglementation communautaire et sa transposition ou sa réception dans les droits nationaux est le levier indispensable pour asseoir la sécurité alimentaire dans la durée dans l'UE. Certes, la Commission européenne et le Parlement européen, de manière régulière, depuis de nombreuses années, mettent au point et publient des textes couvrant la production primaire de produits agricoles et la produc-

(44) Comité scientifique des mesures vétérinaires de l'UE, « Avis du 24 mai 2000, sur les risques cancérigènes liés à la consommation de viande aux hormones ».

tion industrielle de préparations alimentaires. Malheureusement, les Européens se trouvent aujourd'hui devant une réglementation disparate, reflétant l'évolution des idées politiques et des connaissances scientifiques et médicales successives.

C'est pourquoi la Commission élabore un Livre vert relatif aux Principes Généraux de la Législation Alimentaire dans l'UE – COM (97) 176 final – qui souhaite une réévaluation et une réorganisation de la réglementation déjà existante (45). Le Livre blanc de 2000 estime – p. 25, avant l'article 66 – « *nécessaire de créer un ensemble de règles cohérent et transparent en matière de sécurité alimentaire* ». Il demande à ce que la Commission formule « *des propositions en vue d'un nouveau cadre juridique* ». Il attend en premier lieu une définition des principes généraux et communs à l'ensemble de la réglementation en matière alimentaire. Il réclame ensuite une approche des obligations pesant sur les Etats, les producteurs, voire peut-être sur les consommateurs en cette délicate question pour le bien-être des citoyens de l'UE. Il exige que les règles de droit nouvellement élaborées soient « *clair[e]s, simples à mettre en œuvre et compréhensibles pour tous les opérateurs* » – art. 67.

Afin de réaliser son objectif de cohérence juridique, de clarté des dispositions et de réponse aux menaces pesant sur la santé du consommateur et sur la sécurité alimentaire *in globo*, le Livre blanc suggère un plan d'action (46). Il établit une liste de 18 mesures prioritaires, à la tête desquelles figure la création d'une Autorité Alimentaire Européenne indépendante. Il précise – art. 38 – que cette Autorité doit disposer de la connaissance scientifique la plus avancée, de l'indépendance la plus grande vis-à-vis du monde de la politique et de l'industrie, de liaisons étroites avec les laboratoires de recherches des Etats membres pour être une autorité scientifique reconnue et acceptée. Il énumère les missions confiées à l'AAE : la première étant la production destinée à la Commission d'avis scientifiques « *sur toutes les questions ayant un impact direct ou indirect sur la santé et la sécurité des consommateurs, en rapport avec la consommation des denrées alimentaires* ». Il aborde la seconde tâche de l'AAE, qui consiste dans la récolte permanente et l'analyse de l'information disponible dans l'UE et dans le monde, afin de disposer d'un « *système prédictif permettant l'identification précoce des risques en matière alimentaire* ». Enfin, il lui octroie le rôle de héraut chargé de diffuser le plus vite et le mieux possible aux consommateurs les éléments indispensables à la protection de leur santé alimentaire.

Le Livre blanc demande à ce que soient définies avec rigueur les procédures susceptibles d'être mises en œuvre pour garantir la sécurité de l'en-

(45) Commission européenne, « Rapports du Comité Scientifique pour l'Alimentation (1974-1997) » : <http://europa.eu.int/comm/dg24/health/sc/scf/reports>.

(46) Commission européenne, « Plan d'action pour la protection des consommateurs, 1999-2001, résolution sur la communication de la Commission », *JOCE*, n° C279, 1<sup>er</sup> octobre 1999, pp. 84 et s.

semble de la chaîne alimentaire, végétale et animale. Il verrait avec satisfaction la mise en place d'un système global d'alerte rapide, afin d'être en mesure de détecter tout risque émergent pour le signaler aux autorités scientifiques et politiques, à l'instar de l'UPPAR, au service de la PESC. Le troisième objectif prioritaire veillerait à l'élaboration d'une proposition de directive générale relative au droit en matière d'alimentation. Elle conduirait à définir la sécurité alimentaire comme « *le principal objectif du droit communautaire en matière d'alimentation* » – annexe, action 3. Elle impliquerait que le législateur fixât les principes de base de la législation alimentaire : les fondements scientifiques, la traçabilité de la chaîne alimentaire, la responsabilité des producteurs et des fournisseurs, ou encore l'application effective des textes et l'efficacité des contrôles (47).

Les autres mesures prioritaires envisagées par le plan d'action, concernent une proposition de règlement sur les contrôles de sécurité des aliments – action n° 4 –, ou encore une proposition de règlement relatif aux nouveaux aliments pour animaux, incluant en particulier des OGM – action n° 6. Plus loin est proposée la modification d'une décision de la Commission relative à la surveillance épidémiologique des encéphalopathies spongiformes transmissibles – action n° 9 (EST) (48). Enfin, de nouvelles directives de la Commission devraient fixer des limites maximales de résidus (LMR) de pesticides acceptables dans les produits alimentaires – action n° 17. De telles dispositions éviteraient des disparités entre Etats de l'UE dans la qualité nutritionnelle et la menace médicale potentielle de certaines denrées alimentaires. Elles garantiraient progressivement la même sécurité alimentaire dans tous les Etats membres (49).

\*

\*   \*

Encéphalopathie spongiforme bovine (50), variante humaine de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, farines animales (51) ou organismes génétiquement modifiés (52) sont des mots-réflexes qui suscitent aussitôt l'ire et la peur du

(47) Nicolas BEAU, « Les contrôleurs de la vache folle s'affolent », *Le Canard enchaîné*, 25 octobre 2000; Elisabeth BURSAUX, « L'utilisation systématique des tests actuels a des visées plus commerciales ou politiques que sanitaires », *Le Monde*, 12-13 novembre 2000; Frédéric PONS, « La France lance le dépistage général. 20 000 animaux seront testés chaque semaine », *Libération*, 3 janvier 2001.

(48) « Encéphalopathies spongiformes transmissibles. Le Parlement entend les éradiquer », *Tribune pour l'Europe*, Strasbourg, mai 2000.

(49) Rafaëlle RIVAIS, « L'interdiction définitive des farines animales divise les Quinze », *Le Monde*, 26 avril 2001.

(50) Jean-Yves NAU, « Vache folle : l'épidémie ne devrait pas s'éteindre en France avant 2002 », *Le Monde*, 6 septembre 2000; Benoît HOPQUIN, « ESB : juges et scientifiques enquêtent sur le rôle des graisses animales », *Le Monde*, 18 avril 2001.

(51) Jean-Paul PROUST, « Mon plan pour les farines animales », entretien, *Le Journal du dimanche*, 3 décembre 2000; Corinne BENSIMON, « Farines carnées : les nouveaux risques. Selon l'AFSSA, l'interdiction n'a pas réglé tous les problèmes », *Libération*, 11 avril 2001; Olivier BOUCHARA, « Farines stockées en catimini. Par crainte de la psychose, la carte des lieux reste floue », *Libération*, 10 décembre 2000.

(52) Louis-Marie HOUEBINE, *OGM, Le vrai et le faux*. Le Pommier, 2000, 204 p.; Gilles-Eric SERALINI, *OGM, le vrai débat*, Flammarion, coll. Dominos, 2000, 128 p.

consommateur européen. Ils résonnent comme le signe annonciateur de menaces pesant sur leur santé et leur vie, de manière plus urgente que toute menace nucléaire militaire. Ils créent le désarroi de populations qui ne savent plus que boire ou que manger, de crainte d'ingérer des aliments porteurs de maladies, voire de mort.

Les consommateurs européens attendent le salut alimentaire de leurs Etats ou de l'Union européenne (53), lesquels déploient leurs efforts pour mettre en place des systèmes de détection et d'alerte garantissant l'innocuité des aliments mis sur le marché. Ils s'inquiètent aussi de la mainmise scientifique et économique de quelques groupes industriels sur l'alimentation humaine, à travers le brevetage des semences et le développement de produits phyto-sanitaires (54). Ils espèrent cependant que les pouvoirs politiques et les industriels seront capables, à l'avenir, de leur assurer une nourriture saine et donc un risque alimentaire zéro (55).

Avec le XVIII<sup>e</sup> siècle finissant, la France se dote de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, le 26 août 1789. Elle réaffirme les droits imprescriptibles de l'homme : la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. Avec le XXI<sup>e</sup> commençant, on ferait bien d'inciter les différents Etats à placer la sécurité alimentaire à la première place des préoccupations politiques. Alors que ce droit n'est encore qu'une espérance pour beaucoup, il conviendrait d'en faire, sous une forme proche de la Charte européenne des libertés et des droits fondamentaux de 2000, le premier des droits de l'Homme, assorti des principes de précaution, de prévision et de protection.

(53) Bérengère MATHIEU DE HEAULME, « Les transgéniques sous surveillance en Europe », *Le Figaro*, 17 avril 2001.

(54) *Eod. loco*. « La lutte anti-OGM passe par le combat contre les brevets » ; G. E. Seralini, *op. cit. supra*, p. 46, dénonce cet état de fait car « le flux international des céréales servant de base à l'alimentation... se trouverait contrôlé par le droit de reproduction des graines. Un marché supérieur en promesses à ceux de l'armement, de la pharmacie ou de la communication, et qui confère un pouvoir économique et stratégique considérable ». Le danger est planétaire selon Hervé KEMPF et Martine LARONCHE, « OGM : les industriels s'attaquent aux pays du Sud », *Le Monde économie*, 17 octobre 2000.

(55) Jean-Claude JAILLETTE, *Les Dossiers noirs de la malbouffe*, Albin MICHEL, 2000, 218 p. L'interrogation des Français est telle que, dans les enquêtes sur la Santé, la sécurité alimentaire est leur deuxième préoccupation : dossier *Libération*, 15 octobre 2000, « Sécurité alimentaire, saine vigilance ou obsession ? »