

Comment rendre technique un débat politique : controverses autour des biotechnologies agricoles au sein de la FAO

Autor(en): **Müller, Birgit**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tsantsa : Zeitschrift der Schweizerischen Ethnologischen
Gesellschaft = revue de la Société suisse d'ethnologie = rivista
della Società svizzera d'etnologia**

Band (Jahr): **14 (2009)**

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1007312>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

COMMENT RENDRE TECHNIQUE UN DÉBAT POLITIQUE

CONTROVERSES AUTOUR DES BIOTECHNOLOGIES AGRICOLES AU SEIN DE LA FAO

**ABSTRACT: HOW TO TRANSFORM A POLITICAL ISSUE INTO A TECHNICAL ONE:
CONTROVERSIES CONCERNING AGRICULTURAL BIOTECHNOLOGIES AT THE FAO**

This article explores how the *dispositif* in which the policy guidelines of the FAO are embedded depoliticizes conflicts about property and control provoked by the introduction of transgenic plants. The organisation tries to neutralise the controversies surrounding GMOs by advocating consultation with and the participation of civil society organisations, thereby reducing political controversies to technical problems. What appears at first sight to be the anti-politics of the institution is, however, less its essence than a recurring practice. This practice will be studied «at work» when transgenic plants become the subject of political and economic contention as the first thematic issue of the *State of Food and Agriculture 2003/04* focusing on the theme «Agricultural Biotechnologies Meeting the Needs of the Poor?» is produced and published.

Mots-clés: Expertise · Participation · Institutions internationales · Politique alimentaire et agricole · Dispositif de dépolitisation

BIRGIT MÜLLER

La culture et le brevetage des plantes transgéniques ont suscité des controverses sans précédent dans le monde entier. L'introduction des organismes génétiquement modifiés (OGM) a soulevé au moins trois contentieux. Premièrement, les partisans de la transgénèse voient les OGM comme un moyen de surmonter les contraintes environnementales qui pèsent sur la production agricole, tandis que, de leur côté, les opposants mettent en garde contre les conséquences imprévisibles que la dissémination des plantes génétiquement modifiées dans l'environnement pourrait entraîner. Deuxièmement, l'introduction des OGM soulève des questions de santé et de sécurité alimentaire. Ses partisans soutiennent qu'elle est indispensable pour combattre la faim et la malnutrition, alors que ses opposants mettent en avant le danger potentiel que fait courir leur consommation, les risques pour la santé n'ayant pas été suffisamment testés. Troisièmement, elle soulève des questions sur la redistribution du profit et sur le contrôle de la production agricole (Müller 2006a, 2006b, 2008) puisque cinq compagnies agrochimiques seulement (Bayer Crop Science, Monsanto, Syngenta, Avanta, DuPont) détiennent la plupart des brevets sur les semences transgéniques dans le monde entier.

Les questions soulevées par ces controverses ont marqué la FAO, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, mandatée pour promouvoir une nourriture appropriée et suffisante pour la population mondiale. Avec l'accroissement du nombre de personnes souffrant de dénu-

trition dans le monde et la multiplication des émeutes de la faim, les recommandations politiques de la FAO qui promeuvent les nouvelles technologies agricoles ont été profondément remises en cause. Pourtant le débat sur les enjeux cruciaux liés aux technologies est dépolitisé par les pratiques de la gouvernance internationale de la FAO. Ces dernières entretiennent un semblant d'harmonie et de consensus là où existe en fait une large gamme de points de vue et des conflits féroces. Les recommandations politiques sur les technologies agricoles sont lénifiées pour les rendre acceptables, nettoyées de leurs éléments conflictuels, bref, rendues «techniques». Il est pourtant difficile de concevoir un projet démocratique où la neutralisation et le déplacement du politique sont toujours présents (Garsten 2007). La démocratie en tant qu'organisation spécifique du politique, ordonnée à certaines valeurs universelles – liberté et égalité – est structurée de telle façon que le conflit y occupe une place reconvenue comme centrale. Formuler en démocratie un problème comme étant politique signifie tenir compte des forces adverses, des idéologies et des intérêts divergents qui s'opposent en public (Mouffe 1994). Quel impact la neutralisation du jeu démocratique a-t-elle sur le rôle politique de la FAO?

D'un point de vue pratique, sont concernés par les politiques de la FAO tous les consommateurs de nourriture dans le monde, c'est-à-dire tout un chacun. Sont plus spécialement concernés les producteurs de nourriture (paysans, agriculteurs, bergers, chasseurs et cueilleurs, ouvriers agricoles

et ouvriers de l'industrie agro-alimentaire), mais aussi les entrepreneurs et les actionnaires de l'industrie agro-alimentaire, de par l'impact des politiques promulguées sur leurs activités et par conséquent sur leurs profits. Dans un sens plus restreint, le public de la FAO est formé par tous les citoyens que cela soit sous une forme individuelle ou collective en ce qui concerne les interactions avec l'institution dans le cadre de forums, de programmes d'assistance technique et sur l'Internet. Les «ruraux pauvres» constituent une cible particulière pour la FAO dont l'objectif fondateur est «d'améliorer le bien-être des pauvres en ville et à la campagne» et d'encourager leur participation aux «actions de terrain et au dialogue politique» (FAO 1999: 5). Aujourd'hui, les paysans pauvres, qui étaient auparavant réduits au rôle de «victimes sans voix», émergent comme une force nouvelle: ils s'organisent, proposent des alternatives et participent à des forums parallèles aux conférences de la FAO.

J'examinerai dans cet article comment des acteurs individuels et collectifs qui interagissent directement avec l'institution sont absorbés dans l'espace organisé par le dispositif de dépolitisation de la FAO et comment d'un autre côté ils tentent d'élaborer une contre-conduite (Foucault 2004) rendant possible le conflit, la controverse et l'action stratégique. Michel de Certeau appelle «stratégie» le «calcul des rapports de forces qui devient possible à partir du moment où un sujet de vouloir et de pouvoir est isolable d'un «environnement». Elle postule un lieu susceptible de servir de base à une gestion de ses relations avec une extériorité distincte» (Certeau 1990: XLVI). Quelqu'un qui ne peut compter ni sur un lieu propre, ni sur une frontière nette qui le distingue de l'autre comme une totalité clairement visible, fait un calcul tactique. La tactique par contre agit dans l'espace de l'autre dans lequel on s'insinue sans pouvoir garder la distance. La tactique doit jouer avec des événements pour les transformer en «occasions» pour avoir un impact qui ne durera pas.

Je regarderai l'institution non pas comme une totalité confinée mais comme un dispositif (Foucault 1994) qui attire constamment de nouveaux acteurs pour les impliquer comme experts, interlocuteurs et donneurs d'opinion en les engageant avec des formes de calcul, de raisonnement technique, du *capacity building*. Le dispositif de la FAO essaie de produire des récits cohérents sur le politique que ces acteurs vont intégrer ou contester. Pour Foucault, l'objectif des dispositifs de pouvoir n'est pas la socialisation, la stabilité structurelle, l'équilibre ou la réduction de la complexité, mais l'ordonnement des multiplicités humaines (Foucault 1975: 218). Le dispositif libère tout en réglementant, autrement dit: il réglemente la liberté. Le rôle du dispositif n'est pas d'imposer un certain type de comportement mais d'organiser

un espace qui contraint sans contraindre selon des objectifs déterminés (Fusulier et Lannoy 1999: 189). Dans cet espace les acteurs instituent tout en étant institués, c'est-à-dire qu'ils participent à la production des normes et des règles et sont eux-mêmes intégrés dans le système de contraintes (Boudon et Bourricaud 1986: 327) à des degrés divers.

Discuter des OGM en termes d'environnement et de santé, ainsi que de la façon dont ils peuvent améliorer les conditions de vie des «pauvres», ouvre un débat technique qui suppose une base morale commune aux participants à cette discussion. L'amélioration de la santé de la population mondiale, la lutte contre la faim et la réduction de la destruction de l'environnement sont des objectifs énoncés dans les Objectifs du Millénaire de l'ONU. Ces derniers sont donc la base d'un consensus global qui limite le débat aux moyens techniques à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Ces débats font partie de ce que Marc Abélès (2006) appelle la politique de la survie. Au lieu de demander quels mécanismes font que les pauvres deviennent et restent pauvres, ou à travers quels mécanismes un groupe social appauvrit un autre, on s'interroge sur la façon dont les pauvres pourraient être capables eux-mêmes de sortir de la pauvreté et de protéger leur santé et leur environnement.

Le débat sur les OGM concerne une dimension politique en termes de droits de propriété intellectuelle sur les plantes agricoles, en mettant l'accent sur les conflits entre agriculteurs et compagnies semencières, entre détenteurs de brevets au Nord et fournisseurs de matériel génétique au Sud. Pourtant, ces questions sur l'appropriation des ressources et sur le contrôle des moyens de production par les grandes compagnies ont été longtemps bannies en tant que «questions politiques» des documents produits par la FAO. Pourtant, comme nous allons le voir, l'opération visant à rendre techniques ces questions politiques est de fait un projet en cours de réalisation qui n'aboutit jamais entièrement (Li 2007: 10). Dans la première partie de cet article, j'analyserai comment la FAO emprunte le rôle institutionnel d'un courtier impartial en arbitrant le débat sur la biotechnologie à partir d'un point de vue neutre et technique. Dans la deuxième partie, j'examinerai comment elle vise à neutraliser les conflits, via le premier rapport annuel thématique sur *The State of Food and Agriculture. Agricultural Biotechnology. Meeting the Needs of the Poor?* (2004) Enfin, dans la troisième partie, je considérerai les réactions à cette publication qui font émerger des controverses politiques d'une façon inattendue. Je m'appuierai sur des documents (imprimés et en ligne sur Internet) produits par et à travers l'institution, ainsi que sur des enquêtes de terrain menées lors des conférences de la FAO aux niveaux régional et international, en

2003, 2004 et 2006, ainsi que sur de nombreux entretiens avec les administrateurs de la FAO et les membres de la Coordination internationale de la société civile (ICP). L'ICP est composée d'agriculteurs, de pêcheurs, de groupes environnementaux et d'organisations des peuples autochtones, à qui le directeur général avait fait la promesse formelle de renforcer leur «participation à la recherche sur les politiques agricoles et aux activités d'analyse de la FAO» (Diouf 2003).

LE COURTIER: HONNÊTE, NEUTRE, OBJECTIF

Le rôle que la FAO a tenté de se tailler au cours des dernières années et qui correspond à des tendances similaires perceptibles dans d'autres institutions des Nations Unies est celui d'un «courtier» opérant entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile. Un courtier dans le sens le plus fondamental est un intermédiaire entre l'acheteur et le vendeur; il aide à négocier une transaction économique à la satisfaction des deux parties. L'administration de la FAO a joué un tel rôle entre les pays donateurs et receveurs au cours des dernières années. Les fonds propres attribués à l'institution ayant considérablement diminué depuis le début des années 1990, la FAO a été réduite, dans de nombreux cas, au courtage de projets financés par des pays donateurs avec le pays récipiendaire. L'égalité politique que tous les Etats ont en principe dans l'assemblée de la FAO devient ainsi négociable par les modes de financement des projets, par l'approche *donor driven*, qui donne aux pays donateurs le droit de définir les politiques qu'ils veulent soutenir. Au lieu d'intervenir de manière identique sur l'agriculture et la nutrition dans le monde entier, la FAO a eu tendance à agir comme une agence de développement distinguant les pays «développés», les plaçant *de facto* en dehors de sa sphère d'influence, et ceux «devant être développés». La FAO participe ainsi à «la volonté d'améliorer» (Li 2007) qu'elle partage avec d'autres organismes de développement. La prétendue expertise de la FAO pour optimiser la vie d'autrui est en soi une revendication de pouvoir (Li 2007: 5), puisqu'elle justifie toute action sur le comportement des autres soi-disant dans leur propre intérêt. L'ironie de ce type d'autorité est qu'elle rend les bureaucraties puissantes précisément en leur donnant l'apparence d'être dépolitisées, c'est-à-dire de ne pas être motivées par des intérêts contradictoires (Barnett et Finnemore 1999: 708).

Le rôle de courtier entre en conflit avec le rôle normatif de l'institution: la formulation et la promotion des droits de l'homme à l'alimentation (Directives volontaires en matière de droit à l'alimentation 2004), à la terre (Déclaration finale de la

Conférence CIRADR [Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural] 2006) et aux semences (Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture 2004). Le rôle de gardien de valeurs morales et de normes universelles tend à être devancé par celui de «courtier fort» ou de «courtier objectif», qui fonde sa force sur la «compétence» et le «savoir». Ce rôle relève de l'expertise de la FAO et de sa capacité à prétendre de la sorte à une autorité normative supérieure sur les pays donateurs et récepteurs. Bien qu'étant toujours officiellement une institution démocratique où les différentes valeurs et visions du monde peuvent être exprimées et négociées à l'Assemblée entre les gouvernements des pays membres, la FAO devient *de facto* une institution régissant les affaires du monde par la recherche de «la vérité» sur la base du savoir expert.

Dans la controverse sur les biotechnologies, la FAO revendique le rôle d'un «courtier honnête et indépendant» entre les informations contradictoires. L'ambiguïté de ce rôle de courtier ressort dans l'auto-présentation du travail de la FAO sur la biotechnologie: «Chaque fois que le besoin s'en fait sentir, la FAO sert d'honnête courtier en offrant un forum de débat. [...] La FAO s'efforce en permanence de déterminer les avantages, les potentiels et les risques associés à l'utilisation des technologies modernes pour accroître la productivité de la production végétale et animale. Toutefois, c'est aux gouvernements membres qu'il incombe de formuler des politiques en la matière.»¹ Ainsi, la FAO fournit des analyses, détermine les risques et les avantages et, de sa position de savoir supérieur, elle intervient comme médiatrice dans les débats. Dans le même temps, l'institution décline toute responsabilité sur les conséquences que les orientations techniques qu'elle a développées auraient sur d'autres, affirmant plutôt que la responsabilité revient entièrement aux gouvernements qui les ont approuvées.

Dans son effort global pour définir, classer et mesurer ce qu'elle entend par la «faim», la «nourriture» et la «production agricole», la FAO a contribué à un système de gouvernance qui repose sur la normalisation de ceux qui ont faim. Ces derniers sont transformés en unités statistiques, qui chacune représente une infime partie des 850 millions d'affamés qui doivent être nourris pour parvenir à remplir l'engagement du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 de réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes souffrant de la faim. Le style de ce raisonnement produit des façons acceptables de découvrir la «vérité» sur les peuples, les populations, les nourritures et la nutrition pendant que les premiers deviennent de nouveaux objets d'enquête et, finalement, des objets connus sans

¹ <http://www.fao.org/biotech/stat.asp?lang=fr> (page consultée le 9 octobre 2008).

mystère (Ilcan et Phillips 2003: 450). La faim, la propriété intellectuelle, la bio-sécurité et même le libre-échange sont considérés comme des problèmes techniques pour lesquels des solutions techniques peuvent être trouvées.

Des ONG et des organisations de la société civile ont joué un rôle croissant dans l'élaboration et l'initiation des cadres réglementaires et volontaires négociés sous l'égide de la FAO. Dans un document officiel de cette agence sur la stratégie de coopération avec les ONG et la société civile (FAO 1993), les auteurs soulignent les avantages mutuels découlant d'une telle coopération: les ONG sollicitent l'aide de la FAO pour influencer les politiques gouvernementales, la FAO cherche leur soutien pour «renforcer la validité de leurs prises de décision» (FAO 1999: 6). L'impact que la société civile peut avoir sur l'élaboration des politiques à l'intérieur de l'institution et par son biais est articulé avec les relations complexes que les organisations de la société civile et le secrétariat de la FAO ont avec les gouvernements dont ils veulent influencer les politiques. Les gouvernements donnent leur mandat à la FAO et assument la responsabilité pour les politiques qui y sont menées. Beaucoup d'ONG sont parties intégrantes du dispositif international et servent de prestataires de services pour réaliser les projets de la FAO.

Néanmoins lors des sommets mondiaux de l'alimentation de 1996 et 2002, des ONG qui n'étaient pas officiellement accréditées auprès de la FAO ont mis au point des stratégies diamétralement opposées à celles envisagées par les délégations gouvernementales officielles. Au lieu de présenter la faim comme un problème éthique auquel des solutions techniques pourraient être trouvées, elles ont attiré l'attention sur les inégalités de pouvoir et d'accès aux ressources qui ont engendré la faim et la pauvreté. Dans leur forum alternatif, elles ont rejeté «la politique productiviste de la FAO» et son soutien au libre-échange pour lancer le concept de «souveraineté alimentaire» défini comme le «droit des peuples, des communautés et des pays à définir leur propre politique du travail agricole, de la pêche, de l'alimentation et du foncier qui soit écologiquement, socialement, économiquement et culturellement adaptée à leur situation» (NGO/CSO Forum for Food Sovereignty 2002: 8). Une des revendications fortes était le libre accès des paysans aux semences qu'ils estimaient menacées par l'arrivée des semences transgéniques brevetées sur le marché. Leurs points de vue ont reçu des médias une attention considérable. En conséquence, en 2002, le directeur général de la FAO, Jacques Diouf, réagit à cette critique en invitant le Comité international de planification (IPC), organisateur du forum alternatif, à faciliter de nouvelles formes de «dialogue» entre les ONG, les organisations de la société civile, les mouvements sociaux et la FAO.

Les membres du Comité international de planification réagirent à cette invitation avec prudence. Dans leurs négociations avec le directeur général, ils résistèrent à l'institutionnalisation de leur fonction d'intermédiaire et soulignèrent leur autonomie. Ils insistèrent sur le fait qu'ils ne souhaitaient pas une accréditation officielle auprès de la FAO et qu'ils ne voulaient pas devenir un comité de liaison ou une représentation officielle des ONG et des mouvements sociaux vis-à-vis de la FAO. Officiellement, toutes les organisations ayant participé à la planification du forum alternatif parallèle au Sommet mondial de l'alimentation 2002 étaient membres de l'IPC. Toutefois, aucune règle formelle n'existait pour déterminer comment des organisations qui n'avaient pas participé à l'événement initial seraient autorisées à assister aux réunions internes en tant qu'observateurs et aux événements organisés par la FAO par l'intermédiaire de l'IPC. Dans le même temps, les membres de l'IPC voulaient s'assurer que les organismes participant à ce «dialogue» (Diouf 2003) adhéraient aux principes énoncés dans la plateforme sur la souveraineté alimentaire formulée en 2002. Ils exigèrent un système de quotas permettant d'inviter en priorité des représentants des «mouvements sociaux des pays en développement» et s'assurèrent que les gouvernements n'excluaient pas des membres de la société civile dont l'IPC avait facilité la participation (entretien 10.5.2006).

La proposition de la FAO mit en cause le fonctionnement interne de l'IPC et beaucoup de temps fut consacré dans les réunions internes de l'IPC à la renégociation des processus internes et aux questions de responsabilité vis-à-vis de ses membres de base. Tout en tentant de résister à l'institutionnalisation de son dialogue avec la FAO, l'IPC dut concilier la formalisation de ses relations internes et la préservation de son caractère de forum ouvert. L'IPC accepta le dialogue avec la FAO, à la condition qu'il soit fondé sur la «reconnaissance mutuelle» et sur le «respect de leurs espaces propres» (entretien 10.5.2006). L'IPC tenta ainsi de bouger d'une façon «stratégique» par rapport à la FAO, par opposition à une approche «tactique» – pour reprendre la distinction de Michel de Certeau (1990: XLVI). L'objectif stratégique explicite de l'IPC fut de renforcer la part des Nations Unies qui s'occupe des questions alimentaires contre l'impact de la politique, promue par l'OMC, de libre-échange et de généralisation de la propriété intellectuelle. Les membres de l'IPC voulaient que la FAO devienne une institution «pour le peuple et non pas seulement des gouvernements» (entretien, 5.5.2006). Des membres de l'IPC coopèrent avec les administrateurs de la FAO partageant leurs préoccupations de mettre en pratique des valeurs et normes globales sur le droit à la nourriture, à la terre et aux semences. Bien

qu'ayant un accès facile à certaines sections de l'institution, ils n'avaient pas accès à d'autres sections opposées à leurs visions du monde et leur analyse politique.

L'objectif était de renforcer mutuellement leur influence sur les gouvernements. Comme l'exprima un membre de l'IPC: «Pour Diouf, les ONG sont une sorte d'outil de *lobbying*. Il ne veut pas seulement se donner le lustre de la société civile qui permet de montrer: Oh, je suis tout à fait démocratique! Il souhaite également que les ONG fassent pression sur les gouvernements au sujet de certaines questions.» (entretien, 3.11.2006) Inversement, les ONG espéraient asseoir leur pouvoir de négociation avec les gouvernements en montrant que les questions qu'elles poursuivaient étaient soutenues par la FAO. Certaines organisations déclarèrent ouvertement qu'elles voulaient que le secrétariat de la FAO fasse pression sur les gouvernements pour qu'ils facilitent la participation des ONG aux politiques nationales. Les ONG et le secrétariat de la FAO tentèrent ainsi de parvenir à une position stratégique vis-à-vis des gouvernements et entre eux, et d'affirmer une autorité morale et légale au-delà des intérêts particularistes des gouvernements.

ALICE AU PAYS DES MERVEILLES ET LE RAPPORT SOFA

Une des questions centrales que la controverse sur la biotechnologie soulève est la tension problématique entre les «experts» et les citoyens mobilisés. L'expert est devenu l'interlocuteur privilégié des organismes publics et des organisations internationales, en tirant sa légitimité d'une soi-disant objectivité scientifique. L'expertise est devenue un outil central dans les conflits de pouvoir au sein des institutions et par rapport aux citoyens. Pourtant, comme Beck, Habermas et d'autres l'ont souligné, il n'y a pas de vérité scientifique dépourvue d'intérêts et indépendante de cadres normatifs. Les relations entre l'expert engagé, travaillant pour sa cause sur une base professionnelle, et les citoyens impliqués dans une cause sur une base volontaire, sont donc complexes. L'idée d'une procédure d'expert isolée des valeurs et des considérations morales, opérant uniquement sur la base de connaissances de spécialistes, est un mythe. Dès que des connaissances spécialisées sont utilisées pour résoudre les problèmes de réglementation importante d'un point de vue politique, l'empreinte normative de cette connaissance se fait sentir et elle provoque des controverses entre les experts eux-mêmes, ayant un effet polarisant (Habermas 1987: 378). Valeurs et arguments scientifiques sont donc *de facto* confondus. Il semble y avoir une multiplicité de vérités qui se tiennent côte à côte, auxquelles on peut croire ou ne pas croire (Beck 1986: 277).

Des déclarations d'experts, la soi-disant «bonne science» (*sound science*) entrent en concurrence directe avec les objectifs politiques que la société civile avance.

La FAO publia en 2004 la première version thématique du rapport statistique annuel de la FAO, *The State of Food and Agriculture (SOFA)*, le seul rapport rendu obligatoire par le texte fondateur de la FAO. Pour la première fois, une analyse d'un thème central pour l'agriculture et le développement économique fut ajoutée au corpus de statistiques. On commença par le thème le plus controversé qui soit: *Agricultural Biotechnology. Meeting the Needs of the Poor?* Le rapport du Département de l'agriculture des Etats-Unis commenta avec satisfaction: le rapport SOFA «marque un changement important dans la posture publique de la FAO vis-à-vis des biotechnologies. Le rapport embrasse ouvertement le potentiel de la biotechnologie pour répondre aux besoins des agriculteurs pauvres dans les pays en développement. Il conclut que la biotechnologie, tout en n'étant pas une panacée, peut fournir à la fois des avantages économiques et environnementaux pour les pays en développement» (Hegwood 2005: 4).

Avec ce rapport, la FAO cesse d'adopter une approche «neutre» envers les OGM et «tombe du côté pro-OGM de ce débat mondial» (Paarlberg 2005: 38). Comment le rapport de la FAO présente-t-il l'appui sans réserve à la biotechnologie comme une approche équilibrée, une analyse scientifiquement valable des avantages de la biotechnologie pour les pauvres?

La préface authentifie le rapport comme un document officiel dans la mesure où elle porte la signature manuscrite du directeur général de la FAO: bien qu'il ne l'ait probablement pas écrite lui-même, cette préface l'engage personnellement lorsqu'il requiert à la première personne du singulier le soutien de la «communauté internationale». Typique d'un discours en langage de l'ONU (Rist 2002: 27), la préface formule l'appui donné à la promotion de la biotechnologie dans la rhétorique de la neutralité: «La FAO reconnaît la nécessité d'une approche équilibrée et globale au développement des biotechnologies en prenant en compte les opportunités et les risques.» (FAO 2004: VII) Le directeur général rassure son public sur le fait que la FAO «continue à traiter tous les sujets en matière de biotechnologie qui préoccupent ses mandants, en particulier ses effets sur l'homme et la santé végétale et animale» (FAO 2004: VIII) et il demande officiellement confiance et soutien pour les politiques qu'il mène au nom de la FAO.

Le rapport est passé par trois étapes de révision: l'objet du rapport et ses grandes lignes furent d'abord approuvés par la hiérarchie administrative de la FAO, ensuite des arguments scientifiques sur la biotechnologie furent recueillis et, enfin,

le rapport fut remanié pour répondre aux orientations politiques que la FAO voulait rendre publiques. «Jusqu'au niveau du DG [directeur général], l'accent est mis principalement sur les questions techniques, la précision, l'équilibre, plus vous montez l'échelle, plus l'accent est mis sur les messages, les messages de la FAO. Est-ce que le rapport encadre ces messages correctement?» (entretien, 4.5.2006)

Si l'on analyse sa trajectoire, le rapport SOFA n'est pas technique et neutre comme il l'affiche, mais constitue une déclaration politique engageant la FAO en tant qu'institution politique internationale diffusant ses messages aux pays membres. Il est également intéressant de savoir quelles sont les personnes qui n'ont pas été consultées au moment où le rapport a été produit: certains administrateurs de l'institution qui n'étaient pas d'accord avec le message contenu dans le rapport soit n'ont pas été contactés, soit ont refusé de faire des observations sur un rapport dont ils pensaient de ne pas pouvoir influencer la tendance générale. Cette publication ignore également le travail considérable de consultation et de discussion que la FAO s'enorgueillissait d'avoir accompli à travers un forum électronique sur les biotechnologies. Des milliers de pages d'opinions et d'analyses accumulées dans ce forum étaient donc devenues rien de plus que des voix perdues dans le désert. En outre, l'IPC n'a pas été consulté du tout.

Le rapport SOFA combine un langage d'impartialité et de neutralité avec un discours qui prétend détenir la vérité et affirme son emprise sur les réalités objectives. La science, ou plutôt une «communauté scientifique internationale» dont l'existence et la cohérence est présupposée, sert d'argument pour donner à ces revendications une validité scientifique. Les structures économiques et politiques au niveau mondial sont évoquées comme un *statu quo* invariable auquel tous les acteurs économiques et les acteurs politiques doivent s'adapter s'ils veulent réussir dans le monde du libre-échange.

Un des administrateurs impliqués dans la production du rapport explique: «Pour établir la vérité, nous trouvons les meilleures données économiques et scientifiques. Comment pouvons-nous déterminer ce qui est «le meilleur»? «Le meilleur» est fondé sur: Est-ce que le travail a été examiné par des pairs, est-ce qu'il a été publié par un éditeur respectable? Est-ce que la personne qui fait le travail a un parti pris évident sur le sujet? Nous essayons de baser au mieux ce que nous disons, sur les meilleurs éléments factuels. Quand il y a des points de vue fort divergents, nous tenons compte de ces différents avis. La prépondérance de la preuve pointelle dans une certaine direction? Ça y est, et nous allons de l'avant!» (entretien, 4.5.2006)

La vérité scientifique, comme cet administrateur la voit, n'est pas établie sur un principe transcendant d'objectivité, mais sur la réputation acquise entre pairs, sur la réputation de la revue où le fait scientifique est publié, sur le nombre de personnes qui ont le même point de vue et sur le sentiment subjectif de l'administrateur qui juge si le scientifique exprime ce qu'il pense pouvoir être un parti pris. Cette vue relationnelle de la science correspond, comme Latour et Woolgar (1979) l'ont montré, à une pratique courante d'évaluer le statut scientifique entre collègues. Pourtant cet administrateur estime qu'il peut établir à partir de critères de réputation ce qui est le «meilleur» élément de preuve et en fin de compte par l'élimination de tous les autres points de vue, ce qui est un fait. La «bonne science» (*sound science*) sur laquelle se base le rapport est ainsi fondée sur un processus social qui, en définitive, établit une vérité qui n'est ni objective ni historique, mais qui a néanmoins le pouvoir de reléguer toutes les autres prétentions à la vérité à l'état de fictions discréditées. La bonne science est ici non seulement politique, mais elle joue un type très particulier de politique du pouvoir et, ce faisant, elle n'est certainement pas désintéressée, mais plutôt l'expression de puissants intérêts.

Le discours sur le «progrès» scientifique est partie intégrante de ce discours sur la bonne science. C'est aux Lumières que remonte l'idée de progrès, selon laquelle la connaissance s'appuie sur elle-même au fil du temps et conduit finalement à l'amélioration. La directrice générale adjointe de la FAO, Louise Fresco, initiatrice du rapport SOFA sur les biotechnologies, utilisa une image du roman *Alice au pays des merveilles* pour cadrer son point de vue du progrès scientifique. Je cite le début de son discours au Forum de l'Union européenne sur l'agriculture durable en 2003: «Il était une fois, perdue à la croisée des chemins, une petite fille qui rencontre un chat. Le chat lui dit: «Si vous ne savez pas où vous voulez aller, alors la route que vous prenez n'a pas d'importance.» Les mots du chat du Cheshire ont une certaine pertinence pour nous aujourd'hui. Comme Alice, à travers le miroir de l'évolution rapide du progrès scientifique, nous jetons un coup d'œil sur un monde à l'avenir excitant. Comme Alice, nous sommes à la croisée des chemins avec de nombreuses voies qui s'ouvrent face à nous, de nouvelles opportunités créées par d'énormes progrès technologiques. Mais nous devons choisir soigneusement notre destination, et les routes que nous pouvons prendre pour y arriver.» (Fresco 2003) Et elle termine son discours ainsi: «comme Alice l'apprend à la fin, «vous êtes sûr d'arriver *quelque part*, si seulement vous marchez assez longtemps». Mais soyons conscients que le temps est court» (Fresco 2003). Ce qui est remarquable par rapport à sa vision du progrès scientifique, c'est que la directrice adjointe conçoit le pro-

grès comme une «progression» qui n'a pas nécessairement de destination, cette dernière pouvant être choisie une fois que la progression a été mise en mouvement. L'essentiel est que le mouvement se poursuive, devenant ainsi une fin en soi, un moteur qui alimente le système. Cette progression est présentée comme urgente, en dépit du fait que la destination et le chemin à prendre demeurent obscurs.

Selon la directrice adjointe, ce sont les scientifiques «qui doivent nous dire où aller». La FAO devrait soutenir des procédures d'évaluation «fondées sur la science» pour déterminer objectivement les avantages et les risques de chaque OGM. Le rôle pacificateur des experts scientifiques consiste à traduire les préoccupations en seuils chiffrables. En transformant une question ouverte en une question limitée par un chiffre, l'ensemble de la question est de fait recadré (Pestre 2007: 411). Il ne s'agit plus de contester la nécessité des cultures transgéniques, mais de définir des normes selon lesquelles on peut cultiver des OGM «sans danger». Louise Fresco propose que la FAO fixe un cadre dans lequel les biotechnologies pourraient être réglementées et apprivoisées dans l'intérêt de toutes les parties, rendues rentables pour les sociétés au Nord et utilisables pour les «pauvres» au Sud. Le rôle principal de la réglementation administrative est donc de créer de nouvelles règles pour faire face à l'inéluctable progrès et aux intérêts économiques ou politiques et de répondre aux craintes et au refus que les nouveaux systèmes suscitent, en les rendant sûrs ou en montrant qu'ils sont sûrs (Pestre citant Boudia 2007: 411) – ou dans ce cas équitables.

Dans le rapport SOFA, les «pauvres» apparaissent comme une catégorie homogène et non comme des acteurs sociaux ayant des intérêts et des stratégies différents. Même si référence est faite presque constamment aux «problèmes des pauvres», aux «semences pour les pauvres», à «la recherche pour les pauvres», à «la technologie pour les pauvres», ni leurs besoins réels ni leurs capacités ou leurs compétences ne sont pris en compte. Aucune mention n'est faite des techniques de production complexes et efficaces dans l'usage des ressources que de nombreux petits producteurs utilisent dans le monde entier. Ce que le rapport décrit comme l'avantage des cultures transgéniques pour les «pauvres» est que ces dernières semblent offrir une solution simple aux problèmes de malnutrition et au manque de productivité. Le rapport indique que comme la technologie «est incorporée dans une semence» (FAO 2004: 104), elle serait plus facile à utiliser par les petits agriculteurs pauvres en ressources que des cultures plus complexes qui nécessitent d'autres intrants ou des stratégies de gestion complexes.

RENDRE POLITIQUE

Cette vision des «ruraux pauvres» comme bénéficiaires passifs de la biotechnologie a été énergiquement réfutée dans une lettre de protestation de l'IPC au directeur général de la FAO, datée du 14 juin 2004 et signée par six cent soixante-dix organisations de la société civile et huit cent un individus:

«Nous, les organisations soussignées, les mouvements et les individus impliqués dans l'agriculture et dans des questions agricoles, tenons à exprimer notre indignation et notre désaccord avec le rapport de la FAO. [...] Ce rapport a été utilisé dans un exercice de relations publiques politiquement motivé pour soutenir l'industrie de la biotechnologie. Il favorise la manipulation génétique des semences et soutient le biais dans le financement de la recherche en faveur de cette technologie aux dépens de méthodes écologiquement rationnelles développées par les agriculteurs. La manière dont le rapport a été établi et diffusé dans les médias soulève, malheureusement, de graves questions au sujet de l'indépendance et de l'intégrité intellectuelle d'une importante agence des Nations Unies. Avec ce rapport, la FAO s'éloigne de la souveraineté alimentaire et des besoins réels des agriculteurs du monde. Il est un coup de poignard dans le dos des agriculteurs et des ruraux pauvres que la FAO est mandatée à soutenir. [...] Nous sommes profondément déçus que la FAO ait manqué à son engagement (et à votre propre promesse) de nous consulter et de maintenir un dialogue ouvert avec les petits agriculteurs et avec la société civile. En omettant de consulter leurs organisations dans la préparation de ce rapport, la FAO a tourné le dos à ceux qui sont le plus directement touchés par les technologies qu'elle promeut.» (Mulvaney et al. 2004)

La lettre de protestation, conçue comme représentant la société civile, soulève plusieurs questions: elle souligne la nature politique des recommandations d'experts soi-disant neutres sur les technologies agricoles. Elle accentue la capacité d'agir des petits agriculteurs et met en évidence les controverses sur les biotechnologies en tant que lutte pour le contrôle des semences et pour l'usage de l'argent public de la recherche. Elle relève que les solutions rapides promues par les cultures transgéniques renforcent les structures mêmes qui produisent la faim en concentrant le pouvoir et le contrôle dans les mains de quelques compagnies agro-chimiques en donnant «moins d'options aux agriculteurs pour soutenir et développer davantage leurs propres systèmes agricoles et moyens de subsistance» (Mulvaney et al. 2004).

Les auteurs de cette lettre demandent si la FAO, en tant qu'organisme des Nations Unies, remplit toujours son mandat constitutionnel de servir les ruraux pauvres ou si elle a perdu son indépendance au profit de grands acteurs économiques et politiques. Ils revendiquent pour la société civile un rôle d'acteur politique à l'intérieur de l'institution qui se justifie par l'«engagement» de la FAO à consulter et communiquer avec eux. Ils considèrent par ailleurs comme «un coup de poignard dans le dos des petits agriculteurs» que cette consultation n'ait pas eu lieu. Les auteurs soulignent également les divisions internes au sein de l'institution sur l'agro-biotechnologie et déclarent que le rapport insulte les gouvernements membres de la FAO ayant «courageusement» résisté à l'industrie et aux pressions politiques, ainsi que les scientifiques et les administrateurs de la FAO qui ont développé des pratiques participatives donnant la priorité au rôle et aux droits des agriculteurs.

Cette lettre provoqua une critique interne au sein de l'administration de la FAO et poussa le directeur général à écrire une lettre de justification à son personnel, soulignant toutes les autres initiatives que la FAO avait prises pour remédier au problème de la faim dans le monde (Diouf 2004). Il se distanca ainsi implicitement de son plein soutien à la biotechnologie exprimé dans la préface du rapport SOFA. Lors d'une réunion avec des membres de l'IPC, il promit de leur fournir l'occasion et les ressources financières nécessaires pour écrire un contre-rapport. La directrice adjointe responsable du rapport démissionna en 2006 et fut remplacée par un directeur adjoint, membre du Parti Vert allemand, et qui encouragea activement l'agro-écologie.

Comment comprendre ce qui semble être une réaction forte aux protestations contre le rapport SOFA? Leur impact montre les limites du dispositif de dépolitisation. Les ONG qui font partie de l'IPC ayant jalousement gardé leur autonomie et assumant ainsi une position stratégique (au sens de Certeau 1990) à partir de l'extérieur de l'institution, ont été capables de communiquer avec l'institution tout en mettant en cause ses mécanismes de gouvernance. Leur expérience semble confirmer les observations de Sidney Tarrow sur le rapport des mouvements sociaux aux institutions: ni le plein accès aux institutions, ni son absence ne donnent plus d'influence (Tarrow 1998: 77). Intégrer pleinement les mécanismes de consultation aurait réduit l'impact de leur contestation, tandis que l'absence d'accès aurait rendu toute communication impossible. Leur impact fut renforcé par le fait que l'IPC réussit à affirmer la capacité d'action collective des paysans et de leurs organisations. Ceci alla à l'encontre de la politique de la FAO qui ignore l'organisation collective et politique des paysans et tenta de gouverner les ruraux

pauvres en tant que catégorie réifiée. Depuis leur position, les organisations de la société civile pouvaient montrer que la lutte pour le contrôle des semences et pour l'appropriation des ressources génétiques était travestie et neutralisée sous la forme d'un discours d'objectivité scientifique. Néanmoins leur effort pour combiner l'intégration au mécanisme de l'institution et le maintien d'un statut informel à l'extérieur ne fut pas toujours couronné de succès, au vu de leur incapacité à saisir l'occasion offerte par le directeur général à rédiger un contre-rapport.

Lorsque les organisations de la société civile furent récemment invitées à la séance plénière des Etats membres lors de la 32^e session du comité de la FAO sur la sécurité alimentaire mondiale en décembre 2006, ils purent mesurer le danger inhérent au fait de passer d'une position stratégique à l'extérieur à une position tactique de l'intérieur. En échange de l'autorisation à occuper un tiers des places réservées aux gouvernements dans un forum spécial, les organisations de la société civile durent ajuster leurs modes d'expression au rythme de la réunion et renoncer à traiter des questions conflictuelles telles que le brevetage des semences et le contrôle des ressources génétiques. Bien que le contenu des discours et les questions des représentants de la société civile contrastèrent fortement avec les déclarations des gouvernements, ils ne donnèrent pas lieu à un débat, et leurs déclarations ne furent pas incluses dans le compte-rendu officiel de la réunion. Les controverses furent résumées par le président dans un rapport de synthèse qui effaçait les antagonismes. Certains membres des organisations de la société exprimèrent leur frustration à ce niveau de «dialogue», le considérant comme une perte de temps tandis que d'autres pensèrent au contraire qu'il était utile de garder l'espace qu'ils avaient conquis et de faire pression pour l'accroître et pour l'officialiser.

CONCLUSION

Dans cet article, j'ai montré comment le dialogue devient un mode de gouvernance pour la FAO qui neutralise les antagonismes politiques et requiert des stratégies habiles de la part des interlocuteurs de la société civile s'ils ne veulent pas se retrouver à légitimer des politiques avec lesquelles ils sont en désaccord ou qu'ils sont incapables d'influencer. En rendant les enjeux techniques, la FAO restreint constamment les possibilités du jeu démocratique. Les organisations de la société civile doivent toujours travailler à rester «politiques» plutôt que de devenir «techniques». En même temps, elles sont constamment sollicitées à occuper l'espace du technique, à devenir des experts payés ou non payés pour la cause qu'elles défendent au sein de l'institution

internationale. Elles risquent ainsi de perdre leur espace propre de revendication et d'opposition, ce qui réduirait leurs actions à des actions tactiques.

J'ai montré comment l'administration de la FAO auto-élimine son rôle politique démocratique en jouant le rôle du courtier objectif et neutre qui obscurcit plus les conflits qu'il ne les rend transparents. Elle minimise ainsi des différences réelles de pouvoir, des inégalités économiques et

des rapports d'exploitation réduits à des problèmes techniques. Elle devient donc incapable de faire face aux enjeux de pouvoir et de contrôle économique dans la réglementation et l'évaluation des biotechnologies qui auraient pourtant besoin d'être régies par un acteur démocratique fort au niveau international. Le vrai enjeu pour le futur rôle politique la FAO est de redevenir une institution internationale avec un financement propre capable de permettre aux antagonismes de s'exprimer et de se négocier en son sein.

BIBLIOGRAPHIE

ABÉLÈS Marc

2006. *Politique de la survie*. Paris: Flammarion.

BARNETT Michael N., FINNEMORE Martha

1999. «The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations». *International Organization* 53(4): 699-732.

BECK Ulrich

1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

BOUDIA Soraya

2007. «Global Regulation: Controlling and Accepting Radioactivity Risks». *History and Technology* 23(4): 389-406.

BOUDON Raymond, BOURRICAUD Francois

1986. *Dictionnaire critique de la sociologie*. Paris: Presses universitaires de France.

CERTEAU Michel de

1990 (1980). *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*. Paris: Gallimard.

DIOUF Jacques

2003. *Lettre de Jacques Diouf à Antonio Onorati*. International Planning Committee, 16.1.2003. TCD-DG/03/55.

2004. *Biotechnology: FAO response to open letter from NGOs*. Director-General Jacques Diouf outlines his views on use of biotechnology. 16 June 2004, Rome, www.fao.org/newsroom/en/news/2004/46429/index.html (page consultée le 23 avril 2006).

FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)

1993. *Strategy Paper for Cooperation with NGOs and Civil Society Organizations*. Rome: FAO.

1999. *Poverty Alleviation and Food Security in Asia: Lessons and Challenges*. Bangkok, FAO Regional Office for Asia and the Pacific. Rome: FAO.

2004. *The State of Food and Agriculture. Agricultural Biotechnology. Meeting the Needs of the Poor?* Rome: FAO.

FOUCAULT Michel

1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
1994 (1977). «Le jeu de Michel Foucault», in: *Dits et écrits*, Vol. II, p. 298-329. Paris: Gallimard.

2004. *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-78*. Paris: Gallimard/Seuil.

FRESCO Louise O.

2003. *Which Road Do We Take? Harnessing Genetic Resources and Making Use of Life Sciences, a New Contract for Sustainable Agriculture*. EU-Discussion Forum Towards Sustainable Agriculture for Developing Countries: Options from Life Sciences and Biotechnology, Brussels, 30-31 janvier.

FUSULIER Bernard, LANNOY Pierre

1999. «Comment aménager par le management». *Hermès* 25: 181-198.

GARSTEN Christina

2007. «Corporate Globalisation, Civil Society and Post-political Regulation: Whither Democracy?». *Development Dialogue* 49: 143-58.

HABERMAS Jürgen

1987. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.

HEGWOOD David

2005. *FAO and Biotechnology*. GAIN Report Number: US5001, Rome: USUN.

DOSSIER

ILCAN Susan, PHILLIPS Lynne

2003. «Making Food Count: Expert Knowledge and Global Technologies of Governance». *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 40(4): 441-461.

LATOUR Bruno, WOOLGAR Steve

1979. *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts*. Los Angeles: Sage.

LI Tania Murray

2007. *The Will to Improve. Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.

MOUFFE Chantal

1994. *The Return of the Political*. London: Verso.

MÜLLER Birgit

2006a. «Infringing and Trespassing Plants. Control over and Responsibility for Patented Seeds at Dispute in Canada's Courts». *Focaal. European Journal of Anthropology* 48: 83-98.

2006b. «On the Ownership of Nature», in: Gord LAXER et Dennis SORON (Eds), *Not for Sale: De-commodifying Public Life*. Calgary: Broadview Press.

2008. *La bataille des OGM. Combat d'avenir ou d'arrière-garde?* Paris: Ellipses.

MULVANEY Patrick et al.

2004. *FAO Declares War on Farmers not on Hunger*. www.grain.org/front_files/fao-open-letter-june-2004-final-en.pdf (page consultée le 3 avril 2005).

NGO/CSO FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY

2002. A Right for All, held in parallel to the «World Food Summit: five years later» Rome, June 8-13 2002.

PAARLBERG Robert

2005. «From the Green Revolution to the Gene Revolution». *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 47(1): 38-40.

PESTRE Dominique

2007. «The Historical Heritage of the 19th and 20th Centuries: Techno-science, Markets and Regulations in a Long-term Perspective». *History and Technology* 23(4): 407-420.

RIST Gilbert

2002. *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*. Genève / Paris: IUED / Presses universitaires de France (Nouveaux cahiers de l'IUED; 13).

TARROW Sidney

1998. *Power in Movement*. Cambridge: Cambridge University Press (2nd edition).

AUTEURE

Birgit Müller (Cambridge PhD 1986) est chercheure au LAIOS-EHESS à Paris. Elle a travaillé sur des usines post-socialistes et sur des mouvements sociaux et environnementaux en Europe et en Amérique latine. Elle entreprend actuellement un projet de recherche multi-site à la FAO et parmi des producteurs au Nicaragua et au Canada, intitulé *Nourriture, propriété et pouvoir: les technologies agricoles comme politiques globales et pratiques locales*. Parmi ses publications: *Disenchantment with Market Economics. East Germans and Western Capitalism* (New York: Berghahn 2007).

LAIOS-CNRS / EHESS, 54 bd Raspail, F-75006 Paris
bmuller@msh-paris.fr