



Briefings sur le développement rural à Bruxelles
Série de rencontres sur le thème du développement ACP-UE

**Briefing n° 11: Respect des normes de sécurité des aliments :
Implications pour les exportations agricoles ACP**

Bruxelles, 11 mai 2009

Un Reader¹

Ressources sur la sécurité alimentaire et les normes de sécurité des aliments

*compilé par Isolina Boto et Camilla La Peccerella
Centre Technique de Coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA)*



partageons les connaissances au profit des communautés rurales
sharing knowledge, improving rural livelihoods

¹ La plus grande partie de ce Reader a été reprise directement des documents et des sites web officiels et toutes traductions sont non officiels. Il ne se veut pas exhaustif mais vise à donner un aperçu général de la problématique de sécurité alimentaire et les normes de sécurité des aliments ainsi qu'à fournir des sources d'information utiles. Pour toutes contributions additionnelles, veuillez contacter Isolina Boto (boto@cta.int) ou Camilla La Peccerella (lapeccerella@cta.int) Le Reader et une grande partie des ressources sont disponibles en ligne à : <http://bruxellesbriefings.net>.

Index

1. Introduction	5
2. Le système international de normalisation dans le domaine SPS	6
2.1 Codex Alimentarius	7
2.2 Organisation mondiale de la santé animale (OIE)	8
2.3 Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)	8
2.4 Les accords commerciaux multilatéraux de l'OMC	8
<i>L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS)</i>	9
<i>L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC)</i>	10
3. L'approche intégrée de l'UE en matière de sécurité alimentaire : vue d'ensemble	11
4. Normes publiques et normes privées dans la filière alimentaire	14
4.1 L'essor des normes privées	15
4.2 Exigences gouvernementales dans le domaine SPS contre normes privées	16
5. Quel est l'impact des normes sanitaires agricoles plus strictes sur les pays en développement ?	17
5.1 Normes privées et petits producteurs: exclusion ?	19
Ressources disponibles en ligne	22
Sites web	26
Acronymes	28
Glossaire	30

Sécurité alimentaire et les normes de sécurité des aliments

1. Introduction

Le commerce international de produits alimentaires a connu une expansion énorme ces décennies d'années, notamment en ce qui concerne les produits alimentaires à valeur élevée. Cette croissance a été motivée par l'évolution des goûts des consommateurs et les progrès de production, du transport et d'autres technologies dans la chaîne de production.

Les fruits et légumes, le poisson, la viande, les noix et les épices frais et transformés, sont des produits dont la demande représente une plus grande élasticité de revenus et, dans la plupart des cas, des prix moins volatiles que nombre d'exportations des pays en développement – qui eux représentent à présent plus de 50 % des exportations agroalimentaires totales de ces pays. Leur place dans le commerce des pays en développement ne fait que grandir alors que celle des produits traditionnels tels que le café, le thé, le cacao, le sucre, le coton et le tabac, est en déclin. L'évolution de la demande et du commerce dans les pays industrialisés et à revenus moyens viendra renforcer cette tendance, offrant d'excellentes opportunités pour les fournisseurs de produits alimentaires à valeur élevée².

À côté des facteurs liés à la demande, un développement important affectant l'ampleur des opportunités offertes aux fournisseurs des pays en développement est la prolifération et le renforcement des normes de sécurité alimentaire et agro-sanitaires, observée tant au niveau national et international que dans les chaînes d'approvisionnement.

Le commerce de ces produits est en effet gouverné par un arsenal grandissant de normes de sécurité alimentaire et agro-sanitaires, développées afin de lutter contre des risques tels que les pathogènes microbiens, les pesticides et les médicaments à usage vétérinaire, les polluants et les toxines environnementaux, ainsi que la prolifération des nuisibles infectant les végétaux et les affections animales. Cette focalisation plus grande sur les risques alimentaires et agro-sanitaires résulte certes en partie des progrès scientifiques, mais elle découle également de l'évolution de la demande des consommateurs et d'une série de scandales alimentaires et de foyers d'affections dans les pays industrialisés³.

On a ainsi assisté ces dix dernières années à la prolifération et au renforcement de normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), que ce soit dans le secteur public ou privé. Le système normatif continue à évoluer au niveau international, national et dans les chaînes d'approvisionnement⁴.

L'accès aux marchés des pays de l'OCDE reste l'une des principales revendications des pays en développement dans le cadre des négociations sur la libéralisation des échanges

² Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports, 2005 (uniquement en anglais),

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesireport.pdf>

³ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesireport.pdf>

⁴ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesireport.pdf>

agricoles. Beaucoup d'exportateurs sont soucieux d'accéder aux filières de distribution à forte valeur ajoutée des pays industrialisés, de plus en plus difficiles à atteindre. Les produits doivent maintenant satisfaire non seulement aux réglementations des pays importateurs, mais aussi à celles que fixent les grands importateurs et distributeurs, souvent plus complexes et plus sévères que celles des gouvernements⁵.

La plupart des normes sont imposées par les gouvernements nationaux ou par des organes privés du monde industrialisé, mais ils affectent l'entièreté de la chaîne d'approvisionnement: la conformité à ces normes devient une nécessité pour les producteurs afin de demeurer sur la chaîne d'approvisionnement, affectant donc les agriculteurs des pays en développement qui fournissent ces marchés.

Le tout est principalement de savoir si ces agriculteurs des pays en développement bénéficient ou pâtissent des normes sanitaires renforcées, comment les petits exploitants de ces pays peuvent se conformer aux nouvelles normes afin de fournir les marchés industrialisés et comment les gouvernements et les organes privés peuvent assister les petits producteurs et harmoniser leurs normes au niveau international.

L'accès aux marchés des pays de l'OCDE reste l'une des principales revendications des pays en développement dans le cadre des négociations sur la libéralisation des échanges agricoles. Beaucoup d'exportateurs sont soucieux d'accéder aux filières de distribution à forte valeur ajoutée des pays industrialisés, de plus en plus difficiles à atteindre.

La communauté internationale de développement craint de plus en plus que les normes entravent les progrès compétitifs de certains pays en développement et constituent des obstacles insurmontables pour les nouveaux venus dans le commerce alimentaire à valeur élevée. Ces craintes concernent en particulier :

- La mise en œuvre discriminatoire des mesures de sécurité alimentaire et agro-sanitaires émergentes ;
- Les lacunes administratives, techniques et autres des pays en développement, entravant leur conformité avec de nouvelles exigences plus strictes ;
- Les coûts de cette conformité, faisant perdre aux pays en développement leur avantage comparatif dans le commerce alimentaire à valeur élevée ;
- L'impact de ces faiblesses institutionnelles et de ces coûts de conformité sur la marginalisation des facteurs économiques plus fragiles, notamment les pays, les entreprises et les exploitants plus petits ; et
- Un soutien inadéquat au développement des capacités dans ce domaine, en dépit des dispositions de l'Accord OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires⁶.

2 Le système international de normalisation dans le domaine SPS

Diverses réglementations et législations internationales ont été développées afin d'assurer la sécurité des consommateurs, de garantir des pratiques équitables dans le commerce alimentaire et de promouvoir la coordination de toutes les normes alimentaires adoptées par les gouvernements internationaux et les organisations non gouvernementales⁷.

⁵ Banque mondiale, Changing European Public and Private Food Safety and Quality Requirements; Challenges for Developing Country Fresh Produce and Fish Exporters, 2005 (uniquement en anglais), <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/EUBuyerSurveyF.pdf>

⁶ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit. <http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesisreport.pdf>

⁷ Banque mondiale, Changing European Public and Private Food Safety and Quality Requirements, cit., <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/EUBuyerSurveyF.pdf>

2.1 Codex alimentarius

Selon le principe d'un accord international sur des normes alimentaires minimales, la Commission du Codex alimentarius (CCA) a été créée en 1963 conjointement par la FAO et l'OMS. Il visait à protéger la santé des consommateurs et de garantir des justes pratiques dans le commerce alimentaire.

Le Codex alimentarius consiste en une série de normes alimentaires, de codes de pratique, d'orientations et d'autres textes relatifs. Les normes du Codex sont des accords entre les États membres et ne visent donc pas la création de programmes de certification. Cependant, les normes du Codex sont devenues des références mondiales pour les consommateurs, les industries alimentaires, les agences alimentaires nationales et le commerce alimentaire international.

Les textes normatifs du Codex appartiennent à trois groupes :

- les normes, généralement liées à des caractéristiques de produits. Il peut s'agir de normes générales s'appliquant à tous les groupes de produits (par exemple les limites de résidus de pesticides ou de médicaments vétérinaires) ou des normes de production spécifiques à un aliment particulier (par exemple le lait ou la volaille).
- le code de pratiques, définissant des pratiques de production, de transformation, de fabrication, de transport et de stockage considérées comme essentielles à la sécurité alimentaire pour la consommation.
- des orientations, qu'il s'agisse de principes régissant certains domaines ou d'orientations interprétatives pour la compréhension de ces principes ou pour l'interprétation des dispositions des normes générales du Codex.

Certains textes du Codex sont particulièrement pertinents pour les normes privées dans la mesure où ils établissent des conditions générales pour les opérateurs privés en termes de gestion de la sécurité alimentaire. Les plus importants sont les Codes d'usage internationaux recommandés en matière d'hygiène – Principes généraux d'hygiène alimentaire, qui déterminent les principes généraux devant être suivis par les réglementations nationales en matière de bonnes pratiques d'hygiène à chaque étape de la chaîne alimentaire. Il a vocation de servir de cadre aux bonnes pratiques d'hygiène, mais détermine également des conditions de contrôle qualité (gestion des températures/du temps, suivi de l'arrivée de matières premières, emballage des produits, identification des produits, rappel des produits), voire d'assurance qualité (formation du personnel, contrôle de la documentation, définition des responsabilités).

L'appendice du code, intitulé « Système d'analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise (HACCP) et directives concernant son application », définit les « principes HACCP », le « système HACCP » et le « système basé HACCP » et détermine précisément qu'un système HACCP nécessite la mise en œuvre de sept principes et de cinq étapes préliminaires complémentaires⁸.

⁸ Le « Système d'analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise (HACCP) » est un concept développé dans les années 1950 par la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) afin de garantir que l'alimentation utilisée dans le programme spatial américain soit totalement exempte de pathogènes microbiens. Le système HACCP a ensuite été identifié par le *Department of Agriculture, Food Safety and Inspection Service* (FSIS) américain comme outil de prévention ou de contrôle des risques microbiens dans la production de viande et de volaille. Le concept HACCP est à présent devenu un programme reconnu de contrôle des procédures pour tous les risques alimentaires, pas seulement les risques microbiologiques. Il a été légitimé en 1997 par la Commission du Codex alimentarius, qui a inclus ses orientations en annexe du code d'hygiène alimentaire (CAC/RCP1).

Le concept HACCP s'appuie sur sept principes :

1. Analyser les risques : Collecter et évaluer les informations sur les risques et les conditions de leur survenance afin de déterminer leur impact sur la sécurité alimentaire.

2.2 Organisation mondiale de la santé animale (OIE)

Deux autres organisations de normalisation ont émergé afin de jouer un rôle clé dans le domaine SPS. L'Office international des épizooties (OIE) a été fondé en 1924 à la suite de l'apparition d'un foyer de peste bovine en Europe. En mai 2003, il a pris le nom d'Organisation mondiale pour la santé animale, conservant cependant son acronyme historique OIE.

L'organisation a principalement pour mission : (1) la dissémination mondiale de l'information obtenue des membres sur des foyers d'affections ; (2) la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations scientifiques sur le contrôle des maladies ; (3) le soutien technique et institutionnel aux pays en développement dans leurs efforts de développement de leurs capacités de contrôle des affections animales ; et (4) l'établissement de normes pouvant être utilisées par ces pays pour se prémunir de l'introduction de maladies ou de pathogènes⁹.

2.3 Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), fondée dans le cadre d'un traité international signé en 1952, vise à garantir des actions communes et efficaces afin de contenir la dissémination et l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux et de promouvoir des mesures de contrôle adéquates. La CIPV, ainsi que plusieurs organisations de protection des végétaux affiliées, travaillent à la promotion de bonnes pratiques dans leur domaine, notamment à travers le développement de normes et d'orientations internationales pour l'analyse des risques d'affections, la mise en quarantaine des végétaux, l'établissement de zones exemptes de maladies, l'utilisation de l'irradiation comme mesure phytosanitaire, etc.

La Convention originale a été révisée ou amendée à plusieurs reprises¹⁰.

2.4 Les accords commerciaux multilatéraux de l'OMC

Les liens entre le Codex, l'OIE et la CIPV, ainsi que l'évolution du cadre commercial des produits agricoles et alimentaires, ont été formalisés dans les années qui ont suivi la création

2. Déterminer les points critiques de maîtrise (CCP) : Identifier pour chaque risque les sites pouvant être maîtrisés, la prévention ou l'élimination du risque en question, ou sa réduction à un niveau acceptable, étant nécessaire.

3. Établir une (des) limite(s) critique(s) : Établir pour chaque CCP un critère de distinction entre acceptabilité et non acceptabilité.

4. Établir un système de suivi de la maîtrise des CCP : Établir une séquence planifiée d'observation ou de mesure des paramètres de maîtrise afin d'évaluer si le CCP est sous contrôle.

5. Déterminer les actions correctives devant être prises lorsque le suivi indique qu'un CCP particulier n'est plus maîtrisé : Déterminer la marche à suivre lorsque les résultats du suivi des CCP indiquent une perte de contrôle.

6. Établir des procédures de vérification pour confirmer le fonctionnement efficace du système HACCP : Établir des méthodes, des procédures, des tests et autres évaluations, en plus du suivi, afin de confirmer le bon fonctionnement du système HACCP.

7. Établir les documents de procédures et la documentation relatifs à ces principes et à leur application.

La méthode HACCP permet donc à chaque entreprise d'identifier et de maîtriser les risques spécifiques à ses activités. Source : FAO, Food Safety Certification, 2006 (uniquement en anglais),

<http://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ag067e/ag067e00.pdf>

⁹ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesisreport.pdf>

¹⁰ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesisreport.pdf>

de l'OMC. Le Codex a conclu des accords avec l'OMC, en vertu desquels les normes commerciales créées par le premier seraient utilisées par le second afin de résoudre des conflits commerciaux internationaux. La CIPV et l'OIE ont par la suite formalisé leurs relations avec l'OMC. La base juridique des normes créées par le Codex, l'OIE et la CIPV réside dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. Ces accords font partie des accords multilatéraux sur le commerce des marchandises et sont annexés à l'Accord de Marrakech de 1994, fondateur de l'OMC¹¹.

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS)

Aux termes de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) les gouvernements peuvent appliquer des mesures aux frontières leur permettant de poursuivre leurs objectifs liés à la santé humaine, animale et végétale. Les gouvernements sont encouragés à établir leurs politiques sur la base de normes internationales et à reconnaître que les procédures de contrôle des autres pays sont équivalentes aux leurs, dès lors que le même niveau de protection sanitaire et phytosanitaire est atteint. Lorsque les pays souhaitent adopter des mesures conduisant à un niveau de protection sanitaire et phytosanitaire supérieur aux normes internationales, ils doivent fonder leurs mesures sur une évaluation des risques pour la santé humaine, animale et végétale en tenant compte des techniques mises au point par les organisations internationales compétentes, comme le Codex Alimentarius pour la sécurité des aliments, l'Office international des épizooties pour la santé des animaux et la Convention internationale pour la protection des végétaux en ce qui concerne la santé des végétaux. Lors de la détermination du niveau approprié de protection sanitaire et phytosanitaire, il convient de prendre en considération l'objectif de minimisation des effets négatifs sur les échanges.

L'Accord SPS maintient le droit souverain de tout gouvernement à fournir le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire qu'il juge approprié, tout en garantissant que ces droits souverains ne donnent pas lieu à un usage abusif à des fins protectionnistes et n'aient pas pour effet de créer inutilement des obstacles au commerce international. Une restriction sanitaire et phytosanitaire qui n'est pas vraiment indispensable en termes de santé publique peut être un instrument protectionniste extrêmement efficace et, en raison de sa complexité technique, constituer un obstacle particulièrement trompeur et difficile à surmonter¹².

L'Accord SPS détermine donc des règles de bases larges pour l'application légitime de mesures de sécurité alimentaire et agro-sanitaires, dont bon nombre peuvent affecter le commerce international. Toute norme non basée sur des normes internationales consacrées doit être scientifiquement justifiée. Toutefois, en dépit de ces règles de base, des complications sont inévitables étant donné les nombreux domaines dénués de normes internationales et dans lesquels les connaissances scientifiques sont lacunaires. En effet, nombre de controverses portent sur la question de la légitimité ou de l'adéquation des mesures prises dans un contexte d'incertitude scientifique¹³.

¹¹ Il convient de souligner que l'OMC elle-même n'établit pas de normes mais détermine des règles devant être appliquées par ses membres dans leur réglementation nationale et reconnaît des normes de référence devant être appliquées entre ses membres.

¹² OCDE, L'impact des réglementations sur le commerce de produits agroalimentaires. Les accords sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), 2003, <http://www.oecdbookshop.org/oecd/get-it.asp?REF=5103162E.PDF&TYPE=browse>

¹³ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit. <http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesireport.pdf>

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC)

L'objectif de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est de faire en sorte que les règlements, les normes ainsi que les procédures d'essai et de certification facilitent les échanges et ne se traduisent pas par une protection injustifiée des producteurs nationaux.

L'Accord OTC de 1994 fait partie des résultats des Négociations d'Uruguay ; il élargit le champ d'application et clarifie les dispositions de l'Accord de 1979, qui avait été élaboré au cours des négociations commerciales multilatérales de Tokyo. Aux termes de cet instrument, les règlements techniques et les normes, ainsi que les procédures d'essai et de certification, doivent être transparents, justifiés par des objectifs légitimes – tels que la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement – et ils ne doivent pas créer des obstacles non nécessaires au commerce. Les pays ont le droit de poursuivre des objectifs de politique interne par le biais de règlements techniques et de procédures d'évaluation de la conformité, mais au stade de leur élaboration, ils sont tenus d'utiliser les normes internationales pertinentes, si elles existent, sauf lorsque ces normes seraient inefficaces ou inappropriés.

L'Accord OTC couvre toutes les mesures techniques (règlements, normes, essais et procédures de certification) relatives à un produit, un procédé ou une méthode de production donnés, exception faite des mesures sanitaires et phytosanitaires, qui relèvent de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), et des spécifications techniques relatives aux achats réalisés par des organismes gouvernementaux, qui entrent dans le champ d'application de l'Accord sur les marchés publics. Au nombre des mesures pouvant relever de l'Accord OTC et non de l'Accord SPS figurent les règlements techniques et les procédures relatives à la composition et à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage, à un procédé ou à une méthode de production, et aux caractéristiques du produit final. En principe, les mesures fondées sur les prescriptions relatives au produit doivent être définies en fonction des propriétés d'emploi du produit plutôt que de sa conception ou de ses caractéristiques descriptives¹⁴.

Les normes, orientations et recommandations développées par le Codex, l'OIE et la CIPV reflètent le consensus scientifique international sur la bonne gestion et le niveau de tolérance approprié des risques. Elles peuvent être utilisées par les pays en développement pour l'établissement de leurs législations et leurs systèmes de gestion en matière SPS. En outre, ils constituent des repères importants pouvant être utilisés par les pays en développement dans leurs dialogues et leurs négociations avec leurs partenaires commerciaux en cas de désaccord technique ou administratif.

Cependant, dans un contexte de commerce de produits agricoles et alimentaires à valeur élevée des pays en développement vers les pays industrialisés, les normes développées par les trois organisations sœurs sont souvent supplantées par des réglementations nationales ou par des conditions spécifiques établies par les responsables de chaînes d'approvisionnement¹⁵.

¹⁴ OCDE, L'impact des réglementations sur le commerce de produits agroalimentaires, cit.

<http://www.oecdbookshop.org/oecd/get-it.asp?REF=5103162E.PDF&TYPE=browse>

¹⁵ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesireport.pdf>

3. L'approche intégrée de l'UE en matière de sécurité alimentaire : vue d'ensemble

L'approche intégrée de l'UE en matière de sécurité alimentaire a pour objectif de garantir une sécurité alimentaire de haut niveau au sein de l'Union européenne via des mesures cohérentes de la ferme à la table et un contrôle adéquat, tout en assurant un fonctionnement efficace du marché intérieur.

La mise en œuvre de cette approche implique le développement d'actions législatives et autres :

- Pour garantir des systèmes de contrôle efficaces et évaluer la conformité avec les normes de l'UE en matière de sécurité et de qualité alimentaires, de santé animale, de bien-être animal, de nutrition animale et de santé végétale au sein de l'UE et dans les pays tiers exportant vers l'UE ;
- Pour gérer les relations internationales avec les pays tiers et les organisations internationales en matière de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être animal, de nutrition animale et de santé végétale ;
- Pour gérer les relations avec l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et garantir une gestion des risques scientifiquement motivée.

Dans l'ensemble des États membres et de nombreux pays tiers, les principes généraux de sécurité alimentaire et de protection des consommateurs sont énoncés dans la législation nationale. Cependant, au niveau de l'UE, la législation alimentaire a évolué sans que certains de ces principes de base ne soient établis dans un instrument juridique général : le Parlement européen et le Conseil ont adopté le Règlement n° 178/2002 du 28 janvier 2002, déterminant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire¹⁶.

Ce Règlement général de législation alimentaire doit servir de cadre à une approche cohérente de développement de la législation alimentaire. Dans le même temps, il fournit un cadre général pour les domaines non couverts par les règles spécifiques harmonisées, mais où le fonctionnement du marché intérieur est garanti par reconnaissance mutuelle.

Il énonce des définitions, des principes et des obligations pour toutes les étapes de la production et de la distribution de l'alimentation humaine et animale.

Objectifs généraux

La législation alimentaire vise à garantir un niveau de protection élevé de la vie et de la santé humaine, en tenant compte de la protection de la santé et du bien-être des animaux, de la santé végétale et de l'environnement. L'approche intégrée « de la ferme à la table » est à présent considérée comme un principe général de la politique de sécurité alimentaire de l'UE.

Le droit alimentaire, au niveau national et communautaire, affirme le droit des consommateurs à une alimentation sûre et à une information exacte et honnête. La législation alimentaire de l'UE a vocation à harmoniser les conditions nationales existantes afin de garantir la libre circulation des aliments humains et animaux au sein de l'Union.

Cette législation alimentaire reconnaît l'engagement de l'UE envers ses obligations internationales et sera développée et adaptée en fonction des normes internationales, sauf lorsque celles-ci menacent le niveau élevé de protection des consommateurs auquel l'UE aspire.

¹⁶ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0178:FR:HTML>

Analyse des risques

Le règlement établit les principes d'analyse des risques en matière alimentaire et établit les structures et les mécanismes d'évaluation scientifique et technique par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

En fonction de la nature de la mesure, la législation alimentaire, et en particulier les mesures relatives à la sécurité alimentaire, doivent avoir de solides bases scientifiques. L'UE est à la pointe en matière de développement des principes d'analyse des risques et de leur acceptation internationale. Le Règlement CE 178/2002 établit en droit communautaire que les trois volets interconnectés de l'analyse des risques (l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques) constituent la base de la législation alimentaire selon la mesure considérée. Il est évident que l'ensemble de la législation alimentaire n'est pas scientifiquement motivée, notamment en ce qui concerne les mesures relatives à l'information des consommateurs ou à la prévention de pratiques trompeuses.

L'évaluation scientifique des risques doit être menée de façon indépendante, objective et transparente et justifiée par les données scientifiques les plus fiables.

La gestion des risques est le processus consistant à mettre en balance les différentes politiques possible en fonction de l'évaluation des risques, et, au besoin, à choisir les mesures appropriées de prévention, de réduction et d'élimination des risques afin de garantir un niveau élevé de protection sanitaire au sein de l'UE.

Dans la phase de gestion des risques, les décideurs doivent tenir compte d'une série d'informations, en plus de l'évaluation scientifique des risques. Ces informations incluent par exemple la faisabilité du contrôle du risque, les actions de réduction des risques les plus efficaces selon la partie de la chaîne d'approvisionnement alimentaire concernée, les mesures pratiques nécessaires, les effets socioéconomiques et l'impact environnemental. Selon le Règlement CE/178/2002, les actions de gestion des risques ne sont pas seulement basées sur l'évaluation scientifique des risques, mais également sur un grand nombre de facteurs légitimes selon le cas considéré.

Institutions

La sécurité alimentaire en général demeure la responsabilité de la DG Santé et protection des consommateurs (DG SANCO) de la CE, dont la mission est de tenir à jour les législations de l'UE sur la sécurité alimentaire, sur les droits des consommateurs et sur la protection de la santé publique et de s'assurer que ces règles soient bien appliquées dans l'ensemble des États membres.

De plus, trois organisations sont chargées de mettre en œuvre le système communautaire d'analyse des risques, lequel s'appuie sur trois piliers : l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques :

- La CE avec l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), en tant que service d'inspection. La mission de l'OAV consiste à assurer l'observance de la législation en matière d'hygiène alimentaire et de santé vétérinaire et végétale au sein de l'UE et dans les pays tiers.
- L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), dont la responsabilité première est de fournir une opinion scientifique indépendante sur des sujets liés directement ou indirectement à la sécurité alimentaire et de suivre les développements scientifiques.
- Le Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, un réseau regroupant la CE, l'EFSA, ainsi que les États membres de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Transparence

La sécurité alimentaire et la protection des intérêts des consommateurs préoccupent de plus en plus l'opinion publique, les organisations non gouvernementales, les associations

professionnelles, les partenaires commerciaux internationaux et les organisations commerciales. Le règlement établit donc un cadre pour une implication plus profonde des parties prenantes à toutes les étapes de développement de la législation alimentaire et établit les mécanismes nécessaires au renforcement de la confiance des consommateurs dans la législation alimentaire.

Cette confiance des consommateurs est un objectif essentiel d'une politique alimentaire fructueuse, au cœur de l'action communautaire en matière alimentaire. La transparence de la législation et la consultation publique efficace sont des éléments essentiels d'une plus grande confiance. Une meilleure communication sur la sécurité alimentaire et l'évaluation et l'explication des risques potentiels, y compris une transparence totale des avis scientifiques, sont essentiels¹⁷.

Exigences de base d'importation

Conformité ou équivalence – La nourriture importée doit être conforme aux exigences déterminées par le règlement ou aux conditions reconnues par l'UE comme au moins équivalentes.

Traçabilité – À défaut de dispositions de traçabilité en vigueur, les entreprises sont tenues d'identifier le fournisseur et le destinataire immédiats du produit. Les importateurs sont donc tenus d'identifier l'exportateur dans le pays d'origine comme leur fournisseur immédiat.

Responsabilités des importateurs – Les importateurs, comme tout opérateur commercial de la chaîne d'approvisionnement, sont responsables de la conformité des aliments aux exigences de la législation alimentaire. En cas de non conformité de produits alimentaires importés, les importateurs entameront immédiatement les procédures de retrait de ces produits du marché et en informeront l'autorité compétente¹⁸.

À la suite du Règlement 178/2002, l'UE a adopté une série de règles complémentaires visant à renforcer et à harmoniser les mesures de sécurité alimentaire communautaires. Ces règles s'inscrivent dans deux catégories :

La législation horizontale – En vertu de l'approche « de la ferme à la table » de l'UE, la législation horizontale communautaire en matière de sécurité alimentaire établit des règles à travers la chaîne alimentaire, communes à tous les produits alimentaires, telles que l'hygiène alimentaire, le contrôle des aliments humains et animaux, les polluants, l'étiquetage, etc.¹⁹.

La législation verticale – La législation verticale communautaire consiste en des dispositions concernant des produits spécifiques ou des groupes de produits, tels que les fruits et

¹⁷ Voir site de la DG SANCO : http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/index_fr.htm

¹⁸ GTZ, Food quality and safety standards as required by the EU law and the private industry. A practitioners' reference book, 2^e éd., 2007 (uniquement en anglais)

<http://knowledge.cta.int/en/Dossiers/Demanding-Innovation/Food-safety/Documents-online/Worldwide/Food-quality-and-safety-standards-as-required-by-EU-law-and-the-private-industry-with-special-reference-to-the-MEDA-countries-exports-of-fresh-and-processed-fruit-vegetables-herbs-spices-A-practitioners-reference-book>

¹⁹ Voir le « Paquet hygiène » : Règlements (CE) n° 852/2004, 853/2004 et 854/2004 et Directive n° 2004/41 CE. Notons qu'un principe de base de ce paquet est la responsabilité première des producteurs alimentaires pour la sécurité alimentaire via l'utilisation de programmes d'auto-vérification et des techniques modernes de contrôle des risques. La mise en œuvre d'un « Système d'analyse des risques - points critiques pour leur maîtrise » (HACCP) harmonisé est obligatoire pour l'ensemble des opérateurs alimentaires (voir :

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/719&format=HTML&aged=0&language=FR;&guiLanguage=fr>).

Pour une plus ample vue d'ensemble de la législation horizontale communautaire en matière de sécurité alimentaire voir GTZ, Food quality, cit., <http://knowledge.cta.int/en/Dossiers/Demanding-Innovation/Food-safety/Documents-online/Worldwide/Food-quality-and-safety-standards-as-required-by-EU-law-and-the-private-industry-with-special-reference-to-the-MEDA-countries-exports-of-fresh-and-processed-fruit-vegetables-herbs-spices-A-practitioners-reference-book>

légumes frais, les fruits et légumes surgelés, les jus de fruits, le vin, le miel, le chocolat, l'huile comestible, la viande, le poisson, etc.²⁰

4. Normes publiques et normes privées dans la filière alimentaire

Les normes, publiques et privées, sont de plus en plus omniprésentes dans les systèmes agroalimentaires contemporains. Elles font désormais partie intégrante des échanges tout au long de la chaîne d'approvisionnement des produits agricoles transformés, sans se limiter aux produits bruts. Les pouvoirs publics sont habituellement les mieux placés pour instaurer des normes et règles de qualité alimentaire minimales dans l'intérêt de la population. Autrement dit, il leur appartient dans une certaine mesure de veiller à la qualité des aliments, pour assurer, entre autres choses, l'accès de tous à une alimentation sûre et protéger les consommateurs contre des pratiques abusives et frauduleuses. Les normes ne cessent de s'adapter à l'évolution des technologies et des connaissances scientifiques sur les risques alimentaires et, de façon directe, aux demandes émanant des consommateurs et de la collectivité. Elles se sont peu à peu multipliées et étendues à des domaines plus divers du fait de la complexité grandissante des activités en jeu. Parallèlement, dans beaucoup de pays développés, des changements structurels et institutionnels liés à des systèmes de contrôle et dispositifs coercitifs privés se font jour dans l'agroalimentaire, tandis que certaines tendances de la demande des consommateurs renforcent le rôle des normes volontaires privées dans la chaîne alimentaire. La généralisation des normes privées impose aux filières d'approvisionnement de délaisser la concurrence axée sur les prix au profit d'une concurrence axée sur la qualité. Les normes de qualité sont de plus en plus souvent considérées comme des biens privés qui différencient les produits alimentaires et relèvent de plus en plus des entreprises privées. Par ailleurs, les normes et les contrôles réglementaires du secteur public ont progressivement évolué dans la plupart des pays, dans le sens de la rigueur et de la complexité, du fait que les consommateurs recherchent des caractéristiques spécifiques ou exigent d'être informés sur certaines caractéristiques des aliments.

Les filières d'approvisionnement alimentaire transcendent de plus en plus les frontières nationales, notamment grâce à de nouveaux produits transformés et à un cadre d'action plus favorable aux échanges internationaux. Les normes minimales de qualité protègent les consommateurs, mais elles empêchent souvent les acteurs de la distribution, de la restauration et de la transformation, dans le système alimentaire actuel, de différencier qualitativement leurs produits pour préserver ou augmenter leurs parts de marché alors qu'ils doivent soutenir la concurrence sur les marchés nationaux et régionaux. Des normes privées sont donc apparues pour combler ces lacunes et suivre les évolutions réglementaires. En général, elles instaurent des systèmes coordonnés qui visent à répondre à la demande des consommateurs concernant des caractéristiques qualitatives en s'appuyant sur la différenciation des produits et sur la segmentation du marché. À mesure que les groupes privés et les détaillants du secteur agroalimentaire étendent leurs activités et mettent en place des filières d'approvisionnement locales et mondiales, ils définissent des normes de qualité pour les produits qu'ils achètent en amont et vendent aux consommateurs. Ces normes peuvent être plus strictes et plus exigeantes que les normes minimales imposées par les pouvoirs publics sur les marchés nationaux. Toutefois, il s'agit d'un phénomène relativement récent et les normes privées ne sont pas encore appliquées partout, si bien que

²⁰ Pour une plus ample vue d'ensemble de la législation verticale communautaire en matière de sécurité alimentaire voir GTZ, Food quality, cit., <http://knowledge.cta.int/en/Dossiers/Demanding-Innovation/Food-safety/Documents-online/Worldwide/Food-quality-and-safety-standards-as-required-by-EU-law-and-the-private-industry-with-special-reference-to-the-MEDA-countries-exports-of-fresh-and-processed-fruit-vegetables-herbs-spices-A-practitioners-reference-book>.

les normes publiques demeurent la principale forme de contrôle dans les systèmes alimentaires d'un certain nombre de pays²¹.

4.1 L'essor des normes privées

Alors que les normes publiques sont depuis de nombreuses années présentes dans les systèmes alimentaires nationaux, les normes privées ne sont apparues qu'assez récemment dans le paysage de la qualité alimentaire, leurs objectifs et champ d'application étant extrêmement variables d'un pays et d'un produit à l'autre. Les normes privées se sont multipliées ces dernières années dans un certain nombre de pays industrialisés, où elles coexistent avec les régimes réglementaires publics et revêtent une importance croissante dans la gouvernance des filières d'approvisionnement agricoles et alimentaires. Dans une certaine mesure, la mise en place de référentiels privés pour la qualité des aliments s'explique par le poids croissant des exigences réglementaires et des risques de réputation, notamment imputable à la responsabilité du fait des produits, qui pèse sur les principales entreprises des différentes filières d'approvisionnement, et plus particulièrement les principaux détaillants et entreprises de services. Par ailleurs, cependant, ces référentiels ont permis de faciliter des stratégies concurrentielles de différenciation des produits s'appuyant sur une gamme de plus en plus large de caractéristiques ou de signes de qualité dans l'optique de répondre aux nouvelles attentes et préoccupations des consommateurs. Les normes privées, qui sont aujourd'hui couramment employées dans divers pays développés, se propagent progressivement aux pays à revenu intermédiaire et à quelques pays à bas revenu. Ces évolutions reflètent en partie le mouvement de concentration qui s'est opéré dans le secteur alimentaire et se traduit notamment par une baisse du nombre des grandes chaînes de distribution et entreprises de services ainsi que des principaux fabricants. Ces sociétés détiennent un pouvoir de négociation suffisamment puissant pour imposer leurs propres normes à différents fournisseurs d'horizons géographiques très divers, de même que des stratégies concurrentielles centrées sur leurs marques propres ou des marques privées pour leurs opérations transfrontières. De ce fait, dans de nombreux pays développés, les systèmes nationaux de contrôle de la qualité des aliments correspondent de plus en plus à une juxtaposition de normes publiques et de normes privées. En dépit de leur essor, les normes privées sont donc encore loin d'être appliquées à toutes les filières, les normes publiques demeurant prédominantes dans certains pays ainsi que pour des caractéristiques et des catégories particulières de produits.

Face au durcissement généralisé des exigences réglementaires concernant la qualité des aliments, et en réponse aux préférences changeantes des consommateurs qui, de façon générale, souhaitent une meilleure qualité et une plus grande diversité de leur alimentation, les normes alimentaires privées ne cessent d'évoluer. Non seulement les normes privées ont permis aux entreprises de relever ces défis et de différencier leurs produits, mais elles ont également eu pour effet de faire passer la concurrence sur les marchés agricoles et alimentaires d'une logique de prix à une logique de qualité. Du point de vue de la demande, le rôle des normes privées est conforté par la présence, dans les pays développés, de consommateurs aisés aux goûts raffinés et diversifiés, et du côté de l'offre, par la mise en œuvre de techniques de production, de transformation et de distribution autorisant une différenciation des produits, mais aussi une expansion et une segmentation des marchés²².

²¹ OCDE, Interactions entre normes publiques et normes privées dans la filière alimentaire, 2009, [www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/\\$FILE/JT03259558.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/$FILE/JT03259558.PDF)

²² OCDE, Interactions entre normes publiques et normes privées, cit., [www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/\\$FILE/JT03259558.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/$FILE/JT03259558.PDF)

4.2 Exigences gouvernementales dans le domaine SPS contre normes privées

Comme mentionné ci-dessus, les gouvernements et le secteur privé établissent des normes pour les produits agroalimentaires. Alors que les normes gouvernementales reflètent généralement les préoccupations en matière de bien-être social, les normes privées sont souvent motivées par des considérations stratégiques au niveau de l'entreprise : la différenciation du produit pour gagner des parts de marché, par exemple. Cependant, les normes privées peuvent servir les intérêts des producteurs et des consommateurs, en particulier si ces derniers réclament des produits d'une certaine qualité.

Les normes gouvernementales impliquent l'existence d'une législation nationale ou internationale de spécification. Elles ont une base juridique et sont donc généralement obligatoires. Les normes privées, en revanche, tout comme leur mise en œuvre et l'évaluation de leur conformité, sont la responsabilité du secteur privé. Les normes privées sont donc par définition volontaires, mais peuvent devenir presque obligatoires si les producteurs désirent accéder à un marché où elles s'appliquent largement. En particulier dans les pays en développement, les producteurs et les transformateurs de produits agroalimentaires sont soumis à une pression grandissante de conformité aux normes privées des supermarchés et des distributeurs qui dominent le marché agroalimentaire mondial avec une large part de marché. Dans la détermination des normes, surtout celles qui ont un impact sur les processus de production d'une entreprise, les gouvernements glanent habituellement des avis d'experts/technologiques auprès des producteurs. En effet, certaines normes de procédures originellement développées pour l'utilisation par une industrie donnée ont depuis été adoptées par les gouvernements pour une utilisation plus large. Citons notamment, le « Système d'analyse des risques - points critiques pour leur maîtrise » (HACCP), originellement développé par l'industrie agroalimentaire, ainsi que les normes développées par l'Organisation internationale de normalisation (OIN). Les normes privées intègrent ces normes gouvernementales obligatoires pour les producteurs. Alors que les normes privées du secteur agroalimentaire s'appuient sur des normes gouvernementales, elles peuvent également aller au-delà de ces exigences. C'est notamment le cas des conditions de production. D'un côté, des initiatives de normalisation privées s'appuient sur des conditions de production plus strictes aidant les producteurs à différencier leurs produits et à les vendre plus cher.

De l'autre, les initiatives de normalisation privées s'attachent à établir des systèmes de gestion plus stricts que les exigences gouvernementales afin de mieux contrôler la qualité. La raison en est que la crainte des rappels et de la contamination alimentaire peut porter atteinte à la réputation d'une industrie entière. La crise de l'ESB a ainsi amoindri la confiance des consommateurs dans la sécurité des produits bovins, entraînant un déclin de la consommation de bœuf en Europe²³.

Bien que les normes privées relèvent nécessairement d'une démarche volontaire, elles peuvent être appliquées par la majorité des fournisseurs, d'où l'avantage économique que représentent la standardisation ou les exigences du marché. Pour ce qui concerne ce dernier point, les normes privées exclusives peuvent devenir quasiment obligatoires ou être « de facto » incontournables sur certains marchés agricoles et alimentaires, dans la mesure où les fournisseurs n'ont guère d'autre choix que de s'y conformer, soit pour entrer sur un marché contrôlé de fait par quelques grands acheteurs détenteurs d'un pouvoir d'oligopsonie, soit pour pouvoir continuer d'y opérer. Au final, la situation peut être identique à celle qui résulterait d'une réglementation publique contraignante. Compte tenu de ces diverses évolutions et contraintes, les normes privées, qui sont de plus en plus régies par les acheteurs et dont l'application se généralise peu à peu, semblent jouer un rôle essentiel

²³ FAO, Food Safety Certification, cit., <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ag067e/ag067e00.pdf>

dans la mutation des systèmes agroalimentaires des pays développés et, de plus en plus, des pays en développement. La promulgation de normes de qualité privées a été renforcée par la mise en place de métasystèmes tels que les procédures d'analyse des risques-points critiques pour leur maîtrise (HACCP), les bonnes pratiques de fabrication (BPF) ou les bonnes pratiques agricoles (BPA). Certains observateurs considèrent ces métasystèmes comme des «codes de conduite» régissant la participation au système agroalimentaire et l'obtention d'une caractéristique de qualité spécifique. Ces systèmes sont de plus en plus perçus comme déterminant le fonctionnement de la filière d'approvisionnement tout entière, depuis la production agricole et la transformation jusqu'à la distribution et la vente au détail du produit final²⁴.

5. Quel est l'impact des normes sanitaires agricoles plus strictes sur les pays en développement ?

Selon plusieurs études, l'impact de normes plus strictes en matière de sécurité alimentaire et agro-sanitaire sur les fournisseurs des pays en développement peut varier : des normes SPS plus sévères peuvent constituer une opportunité ou un obstacle de taille pour les producteurs qui ne peuvent s'y conformer²⁵.

L'étendue des avantages ou des inconvénients pour les producteurs des pays en développement dépend de leur pro-activité, du niveau d'intégration verticale des chaînes d'approvisionnement et du type d'industrie.

Des normes sanitaires agricoles plus strictes peuvent offrir des opportunités intéressantes...

Des normes strictes peuvent inciter les producteurs à investir dans la modernisation de leurs processus de production et leur productivité. Elles peuvent également aider les exportateurs capables de se conformer aux normes à conserver et à améliorer leur accès au marché des pays développés et à renforcer leur compétitivité.

La perception générale est que les coûts de conformité SPS sont excessifs par rapport aux avantages, mais de nombreuses conséquences non quantifiables ne sont pas prises en compte (telles que le renforcement de la productivité, la réduction des déchets, la sécurité

²⁴ Certains de ces métasystèmes ont été incorporés aux normes publiques volontaires applicables à l'échelle nationale ou internationale (norme ISO 22000, par exemple), tandis que d'autres correspondent à des normes privées élaborées par des organismes de normalisation (comme le référentiel SQF 2000) ou par des entreprises agroalimentaires (telles que Nature's Choice de Tesco). Quelques-uns d'entre eux, qui constituaient au départ des codes de bonnes pratiques relevant d'une démarche volontaire, font désormais partie intégrante des réglementations publiques, ajoutant ainsi encore à la confusion entre normes privées et normes publiques. La prise en compte du système HACCP dans les exigences réglementaires applicables à la viande et aux produits à base de viande aux États-Unis, au Canada et dans l'UE en est un bon exemple. Le succès rencontré par les normes volontaires privées dans le secteur alimentaire fait évoluer les processus de normalisation, notamment avec la formation de coalitions ou de consortiums d'entreprises. L'adoption de normes privées plus sévères pour la différenciation des produits et le positionnement concurrentiel sur les marchés ou pour s'assurer une protection contre la responsabilité du fait des produits a notamment conduit à une hausse des coûts de transaction pour les entreprises ayant établi leurs propres standards. Par contre-coup, ces entreprises ont réclamé la mise en place de normes privées collectives harmonisées par des organismes professionnels et des groupements d'entreprises [par exemple : référentiels British Retail Consortium (BRC) ou International Food Standards (IFS)] .

OCDE, Interactions entre normes publiques et normes privées, cit.,

[www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/\\$FILE/JT03259558.PDF](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/$FILE/JT03259558.PDF)

²⁵ Voir Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesireport.pdf> et OCDE, Les normes privées et l'accès des pays en développement aux chaînes de valeur mondiales : enjeux et perspectives. Conclusions de quatre études des cas, 2007,

[http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm\(2006\)20-final](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm(2006)20-final)

des travailleurs, les avantages environnementaux, la régularité de la demande, les relations plus étroites avec les acheteurs, etc.). Ces défis peuvent donc se révéler comme des investissements lucratifs si l'on considère les bénéfices futurs en termes de croissance des exportations, d'accès aux marchés, de qualité des produits, etc.

Les fournisseurs plus importants ont un avantage par rapport aux petits exploitants, car ils peuvent s'adapter aux nouvelles normes en réalisant des économies d'échelle, en ayant un meilleur accès à l'information, en nouant des relations plus stables et de long terme avec les acheteurs des pays industrialisés, etc. Ils peuvent en outre faire montre de pro-activité dans leur adaptation aux nouvelles normes. Ainsi, le secteur de la production et du commerce horticoles kényan s'est adapté à des normes plus strictes et a renforcé sa compétitivité et la part de marché de ses producteurs²⁶.

... Mais les normes peuvent également exclure certains producteurs et faire obstacle au commerce.

Des normes plus strictes peuvent exclure les petits exploitants et les agriculteurs des pays à faibles revenus qui n'ont pas des capacités suffisantes de mise en conformité. Citons notamment des lacunes financières, techniques, réglementaires, etc.

Les normes sanitaires et de qualité peuvent s'assimiler à des barrières commerciales non tarifaires : on craint ainsi qu'aux barrières commerciales progressivement éliminées dans les négociations commerciales multilatérales se substituent des barrières commerciales non tarifaires, telles que des réglementations plus strictes des importations alimentaires. Les pays en développement bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés européens via divers systèmes (initiative « Tout sauf les armes » pour les pays moins développés, Système général de préférence pour d'autres et accords de partenariat économique avec les pays ACP). Mais ces accords préférentiels peuvent être mis à mal par la prolifération de mesures SPS plus complexes²⁷.

Coût de conformité avec des normes de sécurité alimentaire et agro-sanitaires plus strictes

Le coût de la conformité varie selon le pays, l'industrie et le secteur. Certains changements peuvent être progressifs, en particulier pour les acteurs ayant anticipé les réglementations plus strictes et adapté leurs stratégies. Les fournisseurs des chaînes d'approvisionnement intégrées sont davantage susceptibles d'être informés de l'évolution des exigences avant la mise en œuvre de normes plus strictes.

Le coût de la conformité dépend du point de départ, donc du niveau de sécurité alimentaire et d'hygiène d'une production avant l'instauration de nouvelles normes. Plus la nécessité de renforcement est grande, plus le coût de conformité est élevé. Les acteurs des pays en développement sont confrontés au coût de la modification de leurs procédures, mais également aux coûts associés aux essais des produits et à l'évaluation de leur conformité. Même si un pays en développement se plie aux exigences du pays d'importation, en apporter la preuve peut être extrêmement coûteux. Étant donné les profits potentiels de

²⁶ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesireport.pdf>

²⁷ Notons que l'Accord de Partenariat Economique pour les Caraïbes a engendré la création de deux organes régionaux (la *Caribbean Regional Organization for Standards and Quality* – CROSQ et la *Caribbean Agricultural Health and Food Safety Agency* – CHFSA), qui assistent le secteur privé de la région dans le renforcement de ses capacités SPS.

l'accès à des marchés particuliers, le coût de conformité peut paraître raisonnable et valoir la peine en tant qu'investissement²⁸.

Participation au processus de normalisation

En ce qui concerne le processus de normalisation, une difficulté potentielle mentionnée par la documentation existante réside dans l'écart considérable entre les pays membres du Codex en termes de compétences et de ressources scientifiques, qui tendent à privilégier l'activité de normalisation dans les pays développés plutôt que dans les pays en développement.

Les pays en développement sont de plus en plus nombreux à intégrer le système de normalisation mondial. Néanmoins, un nombre substantiel de pays à faible revenu, pourtant affectés par ce processus, n'y participent pas encore activement. En effet, la mise en œuvre des normes et réglementations relatives aux produits alimentaires induit certains coûts, qui peuvent être élevés pour ces pays lorsque les engagements font l'objet d'une consolidation dans le cadre d'accords commerciaux négociés. Certains de ces coûts proviennent des éléments habituellement requis en termes de procédures d'essai et de certification (évaluation de conformité) pour établir qu'un produit alimentaire répond à des exigences normalisées, fondées sur un risque évalué scientifiquement. En outre, les pays en développement peuvent se trouver confrontés à une multiplication des coûts lorsqu'ils se mettent en conformité avec diverses réglementations techniques nationales pour accéder à certains marchés, par exemple ceux des différents États membres de l'Union européenne²⁹.

5.1 Normes privées et petits producteurs : exclusion ?

À la différence des domaines dont l'action gouvernementale est négociée au niveau mondial, les normes privées allient protection sanitaire et autres objectifs, notamment des préoccupations sociales et environnementales non liées à la protection de la sécurité alimentaire ou de la santé végétale/animale. Ces exigences privées peuvent ne pas être scientifiquement justifiées, mais répondre à des perceptions des consommateurs de ce qui est sûr et de ce qui ne l'est pas, ou peuvent refléter les pratiques de production communes aux pays développés mais inconnues voire inopportunes pour les producteurs des pays en développement.

De plus, on constate une prolifération de conditions privées distinctes, avec peu d'harmonisation et une certification devant également être régulièrement renouvelée, que les conditions de production aient changé ou non.

Les stratégies de développement qui s'appuient sur des produits de valeur élevée pour accroître les sources de revenus des petits exploitants reposent sur l'idée que l'abondance des ressources humaines donne à ces pays un avantage comparatif dans les secteurs agricoles qui dépendent d'une main-d'œuvre importante.

Les fruits et légumes frais nécessitent plus de main-d'œuvre que des produits homogènes et possèdent une valeur plus élevée. C'est pourquoi la culture de fruits et légumes destinés à l'exportation a été largement encouragée dans le cadre de programmes de renforcement des capacités commerciales. Mais les marchés mondiaux des produits de valeur élevée sont souvent dominés par les distributeurs, de sorte que la concurrence pour y accéder est forte et les exigences de qualité et de sécurité sévères. En outre, les produits doivent y être livrés

²⁸ Banque mondiale, Food Safety and Agricultural Health Standards, cit.
<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallengessynthesireport.pdf>

²⁹ OCDE, Interactions entre normes publiques et normes privées, cit.,
[www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/\\$FILE/JT03259558.PDF](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/$FILE/JT03259558.PDF)

en quantités déterminées selon un calendrier précis. Les exportateurs qui travaillent avec de petits exploitants ont souvent des difficultés à satisfaire à ces deux conditions avec régularité et fiabilité.

Lorsque les commandes portent sur des produits certifiés, il faut que les petits exploitants obtiennent une certification pour s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales. Cependant, il peut se présenter des obstacles importants, souvent difficiles à surmonter, qui gênent la certification. Ces obstacles sont les suivants :

- Le faible niveau d'instruction/d'alphabétisation empêche de nombreux producteurs de comprendre et d'adopter rapidement les dispositions de la législation nationale, les bonnes pratiques agricoles et/ou d'autres normes privées,
- En raison du faible niveau de connaissances en agronomie et de compétences techniques, il faut des conseillers techniques et des vulgarisateurs pour améliorer la qualité, la sécurité et la productivité.
- Manque de compétences en matière d'enregistrement, en raison des faibles niveaux d'instruction,
- Manque de compétences en gestion,
- Comportements personnels inadéquats et mauvaise hygiène,
- Mentalités difficiles à faire évoluer pour privilégier le marché plutôt que la production,
- Coûts élevés, voire prohibitifs, de la mise à niveau des exploitations et de la certification,
- Surveillance nécessaire des comportements des producteurs,
- Participation limitée aux activités associatives.

Un rapport de l'OCDE du 2007 montre que les gros producteurs et exportateurs-producteurs sont capables de s'adapter et de satisfaire aux normes privées pour accéder aux marchés. Ils sont en mesure de profiter des avantages procurés par l'accès aux chaînes de valeur mondiales et par les liens établis avec les principaux distributeurs à travers des relations commerciales plus stables. Les relations avec ces chaînes leur permettent d'accumuler du capital social et des compétences en gestion. La situation des petits producteurs est sensiblement différente car ils doivent faire face à deux grandes contraintes.

Premièrement, les compétences de base nécessaires, c'est-à-dire l'instruction et, plus fondamentalement, l'aptitude à lire et écrire, leur font souvent défaut. Deuxièmement, ils manquent souvent de ressources, financières et matérielles, en particulier de terres et d'équipements.

D'après les données présentées, l'exigence de certification de la conformité à des systèmes de normes volontaires privées contribue à l'exclusion des petits exploitants des chaînes de valeur mondiales, même lorsque les infrastructures et les services fonctionnent bien³⁰.

Partenariats avec les exportateurs

Pour permettre aux petits exploitants d'accéder à la chaîne de valeur mondiale, il est possible d'envisager des contrats avec les exportateurs qui ont besoin d'être approvisionnés pour atteindre les volumes requis sur les marchés à l'exportation. Les exportateurs financent en général les intrants, fournissent une formation, suivent la production, souvent en assurant la gestion et en procédant aux applications de produits chimiques, et tiennent les registres. Ils aident ainsi les petits exploitants à devenir certifiés, condition essentielle à leur intégration aux chaînes de valeur mondiales³¹.

³⁰ OCDE, Les normes privées et l'accès des pays en développement, cit., [http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm\(2006\)20-final](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm(2006)20-final)

³¹ OCDE, Les normes privées et l'accès des pays en développement, cit., [http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm\(2006\)20-final](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm(2006)20-final)

Le rôle des gouvernements nationaux

Même dans les cas où, à travers des partenariats et/ou d'autres formes d'assistance, les obstacles à l'accès aux chaînes de valeur mondiales internes au processus de production peuvent être éliminés, il arrive que les obstacles externes subsistent. La situation des petits producteurs continue donc de poser des problèmes difficiles et urgents, car elle peut aussi être liée à des aspects de revenu et de développement. Il s'agit alors de déterminer si les efforts publics, au lieu de porter sur l'accès des petits exploitants aux chaînes de valeur mondiales, ne devraient pas viser à les aider à approvisionner des marchés – locaux ou étrangers – moins exigeants sur le plan de la qualité et des certifications, ou à rechercher d'autres sources de revenus plus viables à long terme sur le plan économique.

De plus, lorsque les infrastructures, c'est-à-dire les services publics et les institutions, n'apportent pas cette assistance, l'intégration aux chaînes de valeur mondiales devient beaucoup plus difficile³².

Assistance technique et financière

Les travaux qui existent dans ce domaine indiquent que l'intégration des petits exploitants à la chaîne de valeur est complexe et fragile. Les exigences de certification aux normes volontaires privées y contribuent, mais aussi la petite taille des exploitations qui les empêchent de bénéficier d'économies d'échelle et de s'adapter avec facilité à l'évolution du marché et de l'environnement économique.

Le champ d'action des normes volontaires privées va continuer de s'élargir et leur sévérité de se renforcer, puisque leur niveau est fixé par les règles et réglementations publiques, qui sont peu susceptibles de s'assouplir dans les domaines de la sécurité des aliments, de la protection de l'environnement et d'autres objectifs de société. En fait, il est plus probable que les normes privées vont se durcir et couvrir un champ plus large, de même que les réglementations publiques concernant la sécurité des aliments et la traçabilité.

Seule une assistance technique et financière suffisante, ainsi qu'un suivi et un contrôle continus de la gestion permettent aux petits producteurs de se conformer aux normes privées nécessaires pour accéder aux chaînes de valeur mondiales liées aux grands distributeurs des pays développés.

Les sommes nécessaires à la certification des petits exploitants dans le cadre des systèmes de NVP, les efforts de gestion requis et les incertitudes quant à la viabilité à long terme de la certification des petits exploitants conduisent à s'interroger sur les stratégies de développement axées sur la production par de petits exploitants de produits agricoles à valeur élevée destinés à l'exportation; quels sont les types d'aide et les efforts de coopération capables de modifier les revenus des petits exploitants à long terme ? Comment doit-on évaluer les coûts d'opportunité de cette aide ? Et que faire face à l'écart grandissant des capacités de revenus de ceux qui ont réussi à intégrer la chaîne de valeur mondiale et de ceux qui ont échoué?³³

³² OCDE, Les normes privées et l'accès des pays en développement, cit., [http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm\(2006\)20-final](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm(2006)20-final)

³³ OCDE, Les normes privées et l'accès des pays en développement, cit., [http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm\(2006\)20-final](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm(2006)20-final).

Ressources disponibles en ligne

Agrifood standards

GlobalGAP version 3: threat or opportunity for small-scale African growers? Fresh perspectives, issue 10, 2008 (uniquement en anglais)

http://www.agrifoodstandards.net/en/resources/global/fresh_perspectives_10_globalgap_version_3_threat_or_opportunity_for_small_scale_african_growers

Making GlobalGAP smallholder friendly, Fresh Insights 16, 2008 (uniquement en anglais)

http://www.agrifoodstandards.net/en/resources/global/fresh_insights_16_making_globalgap_smallholder_friendly

EurepGAP revisions 2007-2008: Implications of Version 3 for small-scale exporters of FFV in East Africa, Fresh Insights 14, 2008 (uniquement en anglais)

http://www.agrifoodstandards.net/en/resources/global/fresh_insights_14_eurepgap_revisions_2007_2008_implications_of_version_3_for_small_scale_exporters_of_ffv_in_ea

Costs and benefits of EurepGAP compliance for African smallholders: A synthesis of surveys in three countries, Fresh Insights 13, 2008 (uniquement en anglais)

http://www.agrifoodstandards.net/en/resources/global/fresh_insights_13_costs_and_benefits_of_eurepgap_compliance_for_african_smallholders_a_synthesis_of_surveys_in

Impact of EurepGAP on small-scale vegetable growers in Uganda, Fresh Insights 10, 2008 (uniquement en anglais)

http://www.agrifoodstandards.net/en/resources/global/fresh_insights_10_impact_of_eurepgap_on_small_scale_vegetable_growers_in_uganda

Impact of EurepGAP on small-scale vegetable growers in Kenya, Fresh Insights 6, 2007 (uniquement en anglais)

http://www.agrifoodstandards.net/en/resources/global/fresh_insights_6_impact_of_eurepgap_on_small_scale_vegetable_growers_in_kenya

Impact of EurepGAP on small-scale vegetable growers in Zambia, Fresh Insights 5, 2007 (uniquement en anglais)

http://www.agrifoodstandards.net/en/resources/global/fresh_insights_5_impact_of_eurepgap_on_small_scale_vegetable_growers_in_zambia

EU legal requirements for imports of fruits and vegetables, Fresh Insights 1, 2006 (uniquement en anglais)

http://www.agrifoodstandards.net/en/resources/global/fresh_insights_1_eu_legal_requirements_for_imports_of_fruits_and_vegetables

CTA

Il y a loin de l'étable à la table, Spore n. 130, août 2007

http://spore.cta.int/index.php?option=com_content&task=view&lang=fr&id=145&catid=10

Sécurité alimentaire. Note de synthèse, 2008

<http://agritrade.cta.int/fr/Rubriques/Surete-alimentaire/Note-de-synthese>

Comment faire pour que les normes contribuent à améliorer la performance des filières de production agricole? Connaissances pour le développement, 2007

<http://knowledge.cta.int/fr/Dossiers/Demandes-d-innovation/Securite-sanitaire-des-aliments/Articles/Comment-faire-pour-que-les-normes-contribuent-a-ameliorer-la-performance-des-filieres-de-production-agricole>

Réglementations, normes & certification pour l'exportation de produits agricoles, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/a0587f/a0587f00.HTM>

CTA and ECDPM, ACP-EU Economic Partnership Agreements Sanitary and Phytosanitary Measures, ECDPM Discussion Paper 68 with CTA, 2005 (uniquement en anglais)

http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/7732def81dddafa7ac1256c240034fe65/ce276ab2ad22e15ac12570af0037f6c6?OpenDocument

Étude sur les conséquences de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) pour les pays ACP, 2005

<http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/1792>

Les règlements de la Communauté Européenne sur la traçabilité et l'équivalence, au regard de l'Accord SPS : examen des principaux aspects juridiques, 2005

<http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/1696>

FAO

A Qualitative Assessment of Standards and Certification Schemes Applicable to Aquaculture in the Asia-Pacific Region, 2007 (uniquement en anglais)

<http://www.fao.org/docrep/010/ai388e/ai388e00.htm>

FAO et OMS, Comprendre le Codex Alimentarius, 2006

<http://www.fao.org/docrep/W9114F/W9114F00.htm>

Private Standards in the United States and European Union Markets for Fruit and Vegetables. Implications for Developing Countries", FAO Commodity Studies No. 3, September 2005 (uniquement en anglais)

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1245e/a1245e01.pdf>

FAO et OMS, Impact des Normes Relatives à la Sécurité Sanitaire des Denrées Alimentaires sur le Commerce International des Produits Alimentaires et Agricoles au Proche-Orient, Réunion régionale FAO/OMS pour le Proche-Orient sur la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, Amman (Jordanie), 5-6 mars 2005

ftp://ftp.fao.org/es/esn/food/meetings/NE_wp1_fr.pdf

Systèmes de qualité et de sécurité sanitaire des aliments. Manuel de formation sur l'hygiène alimentaire et le Système d'analyse des risques - points critiques pour leur maîtrise (HACCP), 2001

<http://www.fao.org/DOCREP/005/W8088F/W8088F00.HTM>

OECD

Interactions entre normes publiques et normes privées dans la filière alimentaire, 2009,

[www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/\\$FILE/JT03259558.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT000111C2/$FILE/JT03259558.PDF)

L'accès au marché et les normes privées : étude du cas de marché des fruits et légumes au Ghana, AGR/CA/APM(2006)22/FINAL, 2007

[http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00009422/\\$FILE/JT03231813.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00009422/$FILE/JT03231813.PDF)

L'accès au marché et les normes privées : étude du cas de marché fruitier Sud-Africain, AGR/CA/APM(2005)28/FINAL, 2007
[http://www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00006972/\\$FILE/JT03231808.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00006972/$FILE/JT03231808.PDF)

Les normes privées et l'accès des pays en développement aux chaînes de valeur mondiales : enjeux et perspectives. Conclusions de quatre études des cas, 2007,
[http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm\(2006\)20-final](http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm(2006)20-final)

Rapport final sur les normes privées et l'évolution de la filière agroalimentaire, AGR/CA/APM(2006)9/FINAL, 2006
[http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003AE2/\\$FILE/JT03212402.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003AE2/$FILE/JT03212402.PDF)

L'impact des réglementations sur le commerce de produits agroalimentaires. Les accords sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), 2003,
<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?CID=&LANG=EN&SF1=DI&ST1=5LMQCR2JH75K>

Union européenne

Règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, 28 janvier 2002
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0178:FR:HTML>

Commission Européenne, Livre blanc sur la sécurité alimentaire, COM (1999) 719 final, 2000
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_fr.pdf

Banque mondiale

Changing European Public and Private Food Safety and Quality Requirements; Challenges for Developing Country Fresh Produce and Fish Exporters, 2005 (uniquement en anglais)
<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/EUBuyerSurveyF.pdf>

Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports, 2005 (uniquement en anglais)
<http://siteresources.worldbank.org/EXTBNPP/Resources/TF051844RegionGlobalstandardschallenges/synthesisreport.pdf>

CNUCED

Linking African Small Producers to Large Distribution Networks: Enhancing Capacity of Mozambican Producers to Supply the South African Market, 2008 (uniquement en anglais)
http://www.unctad.org/en/docs/ditccom200617_en.pdf

Private-Sector Standards and National Schemes for Good Agricultural Practices: Implications for Exports of Fresh Fruit and Vegetables from sub-Saharan Africa Experiences of Ghana, Kenya, and Uganda, doc. UNCTAD/DITC/TED/2007/13, 2008 (uniquement en anglais)
http://www.unctad.org/trade_env/test1/publications/UNCTAD_DITC_TED_2007_13.pdf

SPS Compliance and Costs of Agrifood Safety and Quality Standards in Selected Least Developed Countries in the Pacific Region, doc. UNCTAD/DITC/COM/2007/3, 2007 (uniquement en anglais)
http://www.unctad.org/en/docs/ditccom20073_en.pdf

Food Safety and Environmental Requirements, Market Access and Export Competitiveness: Turning Challenges into Opportunities for Developing Countries: The Horticulture Sector. Issue Note, 2006 (uniquement en anglais)

http://www.unctad.org/trade_env/meeting.asp?MeetingID=175

Autres sources

IIED, Standard bearers. Horticultural exports and private standards in Africa, 2009 (uniquement en anglais)

<http://www.iied.org/pubs/display.php?o=16021IIED>

OMC, SPS/FANDC/OCDE, Atelier sur les bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS, doc. OMC G/SPS/GEN/871, septembre 2008

http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?http://docsonline.wto.org:80/DDFDdocuments/u/G/SPS/GEN871.doc

OMC, Rapport de la séance d'information sur les normes privées organisé par le FANDC, doc. OMC G/SPS/R/50, juin 2008

http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?http://docsonline.wto.org:80/DDFDdocuments/u/G/SPS/R50.doc

OMC, Normes volontaires privées et accès aux marchés des pays en développement : résultats préliminaires, doc. OMC G/SPS/GEN/763, 2007

http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?http://docsonline.wto.org:80/DDFDdocuments/u/G/SPS/GEN763.doc

GTZ, Food quality and safety standards as required by the EU law and the private industry. A practitioners' reference book, 2nd ed., 2007 (uniquement en anglais)

<http://knowledge.cta.int/en/Dossiers/Demanding-Innovation/Food-safety/Documents-online/Worldwide/Food-quality-and-safety-standards-as-required-by-EU-law-and-the-private-industry-with-special-reference-to-the-MEDA-countries-exports-of-fresh-and-processed-fruit-vegetables-herbs-spices-A-practitioners-reference-book>

IFAD, Proceedings from the Policy seminar "Economic Partnership Agreements (EPAs) between European and ACP countries: implications for smallholder farmers", 2007

<http://www.ifad.org/events/epa/index.htm>

INRA, Sécurité sanitaire et normes collectives de distributeurs : impact sur les filières et l'offre alimentaire

<http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/publications/iss/pdf/iss5.2-06.pdf>

DFID, Standards as Barriers to Trade: Issues for Development, Background Briefing Note 2001 (uniquement en anglais)

www.tcd.ie/iis/policycoherence/index.php/iis/content/download/370/1443/file/DFID_Standards_as_Barriers_to_Trade.pdf

South Centre, WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary measures: issues for developing countries, 1999 (uniquement en anglais)

http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=399&Itemid=1&lang=en

Sites web

Agrifood standards

<http://www.agrifoodstandards.net/en/global>

Banque mondiale – Portail sur les normes appliqués au commerce (uniquement en anglais)

<http://go.worldbank.org/NNH7VQY1Z0>

CIPV - Convention Internationale pour la Protection des Végétaux

https://www.ippc.int/IPP/Fr/default_fr.jsp?language=fr

Codex Alimentarius

http://www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp

COLEACP

<http://www.coleacp.org/fr>

Programme Initiative Pesticides -PIP

<http://www.coleacp.org/fr/pip/11783-accueil>

Commission européenne/ DG de la santé et des consommateurs - Sécurité alimentaire

http://ec.europa.eu/food/food/index_fr.htm

CTA

<http://www.cta.int/indexfr.htm>

Spore

http://spore.cta.int/index.php?id_publication=3

http://spore.cta.int/index.php?id_publication=3

Agritrade – Sûreté alimentaire

<http://agritrade.cta.int/fr/Rubriques/Surete-alimentaire>

Connaissances pour le développement – Sécurité sanitaire des aliments

<http://knowledge.cta.int/fr/Dossiers/Demandes-d-innovation/Securite-sanitaire-des-aliments>

Danish institute for International Studies - Standards and Agro-Food Exports (SAFE)

<http://www.diiis.dk/sw39186.asp>

EFSA – Autorité européenne de sécurité des aliments

http://www.efsa.europa.eu/EFSA/efsa_locale-1178620753816_home.htm

FAO

http://www.fao.org/index_fr.htm

Sécurité sanitaire et qualité des aliments (AGNS)

http://www.fao.org/ag/agn/agns/index_fr.asp

FAO – Bonne pratiques agricoles

http://www.fao.org/prods/GAP/index_fr.htm

FAO/OMS Forums mondiaux et Conférences régionales FAO/OMS sur la sécurité sanitaire des aliments

<http://www.foodsafetyforum.org/index.asp?lang=fr>

GlobalGAP

http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?client=1&changelang=5&parent=&subid=&idcat=9

IPFSAPH - Portail international de sécurité sanitaire des aliments et de la santé animale et végétale

<http://www.ipfsaph.org/Fr/default.jsp>

ISEAL Alliance (uniquement en anglais)

<http://www.isealalliance.org/>

OIE - Organisation mondiale de la santé animale

http://www.oie.int/fr/fr_index.htm

OMC

www.wto.org

Mesures sanitaires et phytosanitaires

http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/sps_f.htm

Obstacles techniques au commerce

http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm

OMS - Organisation mondiale de la Santé

<http://www.who.int/fr/index.html>

Sécurité sanitaire des aliments

http://www.who.int/topics/food_safety/fr/

International Food Safety Authorities (uniquement en anglais)

http://www.who.int/foodsafety/fs_management/infosan/en/

SQF - Safe Quality Food Institute (uniquement en anglais)

<http://www.sqfi.com/>

Standards and Trade Development Facility / Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (uniquement en anglais)

<http://www.standardsfacility.org/>

UNIDO –Trade Capacity Building programme: Standards and Conformity Infrastructure (uniquement en anglais)

<http://www.unido.org/index.php?id=o72296>

Acronymes

AELE	Association européenne de libre-échange
Accord OTC	Accord sur les obstacles techniques au commerce
Accord SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
AQ	Assurance qualité
BPA	Bonnes pratiques agricoles
BPF	Bonnes pratiques de fabrication
BPH	Bonnes pratiques d'hygiène
BPL	Bonnes pratiques de laboratoire
BRC	Consortium des détaillants du Royaume-Uni (<i>British retail consortium</i>)
CAHFSA	Agence pour la sécurité sanitaire et alimentaire de Caraïbes (<i>Caribbean agricultural and health and food safety agency</i>)
CCA	Commission du Codex Alimentarius
CCFH	Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire
CCP	Points critiques pour la maîtrise
CIMP	Commission intérimaire des mesures phytosanitaires
CIPV	Convention Internationale pour la Protection des Végétaux
CNUCED	Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement
CROSQ	Organisation régionale pour les normes et la qualité des Caraïbes (<i>Caribbean regional organization for standards and quality</i>)
EFSA	Autorité européenne de sécurité des aliments
EFSIS	Service européen d'inspection de la sécurité sanitaire des aliments
EUREPGAP	Bonnes pratiques agricoles européennes (<i>European good agricultural practices</i>)
FANDC	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMD	fièvre aphteuse (<i>foot and mouth disease</i>)
GCCI	Généralement considéré comme inoffensif
GLOBALGAP	Bonnes pratiques agricoles globales (<i>Global good agricultural practices</i>)
HACCP	Systèmes d'Analyse des risques – Points critiques pour leur maîtrise
ISO	Organisation internationale de normalisation (<i>International Organisation for Standardisation</i>)
JEFCA	Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires
JEMRA	consultations mixtes FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques
MRL	Taux maximum autorisé de résidu (de pesticides)
MSP	Mesures sanitaires et phytosanitaires
NVP	Normes volontaires privées
OAV	Office alimentaire et vétérinaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des Etats américains
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIE	Office International des Epizooties
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OTC	Obstacles techniques au commerce
PEMD	Petites entreprises et/ou entreprises moins développées
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme initiative pesticides
RIA	Évaluation de l'impact réglementaire

SPS	Sanitaires et phytosanitaires (mesures)
SSOP	Procédures d'assainissement normalisées
UNIDO	Organisation des Nations unies pour le développement industriel

Glossaire³⁴

Accréditation – Un organe de certification ne peut mettre en œuvre des programmes de certification que s'il est évalué et accrédité par une autorité compétente (un institut gouvernemental ou paragouvernemental), qui assure que cet organe a la capacité de mener à bien ses activités de certification et d'inspection conformément aux orientations de l'OIN, de l'Union européenne ou toute autre entité. De plus, l'organe de certification peut solliciter l'émission d'une licence auprès de l'organe de normalisation, en particulier si ce dernier est privé, en fonction de la portée de la norme concernée.

Bonnes pratiques – Conditions de base d'activité d'une entreprise, telles que l'utilisation d'un équipement approprié, l'hygiène du personnel, la gestion des déchets, etc. Il peut s'agir de bonnes pratiques agricoles (BPA), de bonnes pratiques d'hygiène (BPH), de bonnes pratiques de manipulation (BPM) ou de bonnes pratiques de fabrication (BPF), selon la profession concernée (production primaire, fabrication, transport, etc.). Ces normes peuvent également être spécifiques à un secteur de production (fruits et légumes, viande, etc.). Les normes de bonnes pratiques peuvent aller au-delà de la sécurité alimentaire et couvrir d'autres aspects de la qualité (tels que les questions environnementales ou sociales). Les bonnes pratiques sont souvent appelées « programmes de conditions préalables » au sein de normes à portée plus large telles qu'ISO 22000 ou l'appendice du Codex alimentarius sur les Codes d'usage internationaux recommandés en matière d'hygiène.

Bonnes pratiques agricoles (BPA) – Les systèmes de normes privées garantissant de bonnes pratiques agricoles (BPA) adoptent une approche de « gestion de la qualité », à savoir la vérification des processus de production à des stades clés d'activité. L'accent est mis sur des étapes critiques, tout comme pour les systèmes HACCP

de sécurité alimentaire, mais viennent s'y ajouter la sécurité des travailleurs et la minimisation des dommages environnementaux. De nombreux pays, au sein de l'OCDE et en-dehors, ont adopté des BPA volontaires pour la production agricole.

Bien que répondant à une approche de gestion générale des risques dans la production agricole, ces systèmes peuvent être très différents en termes de protocoles. Non seulement ils peuvent varier au niveau des objectifs visés mais également en termes de traçabilité, de pratiques agricoles autorisées, de structures d'exploitation, de procédures d'hygiène et de sécurité, etc. Tous requièrent le suivi de pratiques agronomiques avant et après les récoltes, ainsi que des résultats de procédures de test. L'importance de ces BPA s'est intensifiée au niveau mondial, la demande de traçabilité alimentaire prenant de l'ampleur dans l'optique « de la ferme à la table ».

Certification – Procédure en vertu de laquelle une tierce partie donne assurance écrite qu'un produit ou un procédé est conforme à la norme concernée. Le certificat démontre donc à

³⁴ Sources: FAO, Orientations FAO/OMS à l'usage des gouvernements concernant l'application du HACCP dans les petites entreprises moins développées du secteur alimentaire. Etude FAO alimentation et nutrition n. 86, 2007 <http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0799f/a0799f00.pdf>; DFID/IIED/NRI, EU legal requirements for imports of fruits and vegetables (a suppliers guide). Fresh Insights no. 1, <http://www.research4development.info/PDF/Outputs/EcoDev/60506EU-REGULATIONS-GUIDE-2006.pdf>; OECD, Private Standard Schemes and Developing Country Access to Global Value Chains: Challenges and Opportunities Emerging from four Case Studies, 2007, [http://www.ois.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm\(2006\)20-final](http://www.ois.oecd.org/olis/2006doc.nsf/linkto/agr-ca-apm(2006)20-final); FAO, Food Safety Certification, 2006, <http://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ag067e/ag067e00.pdf>; OIE, Code sanitaire pour les animaux terrestres - Glossaire, http://www.oie.int/fr/normes/mcode/fr_glossaire.htm#sous-chapitre-2

l'acheteur que le fournisseur se plie à certaines normes, ce qui peut s'avérer plus convainquant que toute garantie du fournisseur lui-même.

Défense de précaution préalable – Défense juridique grâce à laquelle une entreprise alimentaire de l'UE (importatrice ou distributrice) est capable de démontrer devant un tribunal qu'elle a pris toutes les précautions raisonnables et effectué les vérifications préalables afin de ne pas enfreindre les exigences légales. Cette défense est importante pour le secteur alimentaire communautaire dans la mesure où elle permet de déterminer la négligence et la responsabilité en matière d'assurance. Des systèmes de gestion de la sécurité alimentaire complets apportant des preuves de conformité à travers des documents détaillés et une vérification indépendante constituent une défense solide de précaution préalable, d'où l'intérêt des importateurs et des distributeurs de l'UE pour les systèmes d'assurance privés tels que GlobalGAP et la norme technique mondiale BRC.

Évaluation de conformité – Toute activité visant à déterminer directement ou indirectement la conformité avec des exigences données. Parmi les activités d'évaluation de conformité, citons l'échantillonnage, les essais et l'inspection ; l'évaluation, la vérification et la garantie de conformité (déclaration du fournisseur, certification) ; l'enregistrement, l'accréditation et l'approbation, ainsi que la combinaison de ces activités.

Fournisseur de pays tiers – Tout producteur, transformateur ou exportateur d'un pays extracommunautaire souhaitant fournir des denrées ou des ingrédients alimentaires au marché de l'UE.

Global food Safety initiative (GFSI) – Lancée en 2000 par le CESI, un réseau de distributeurs européens et américains éminents, cette initiative fournit un cadre de principes clés permettant l'étalonnage des normes alimentaires existantes. La GFSI est la première approche d'harmonisation dans le domaine normatif privé, garantissant la sécurité alimentaire de la ferme à la table tout en réduisant les efforts et les coûts de certifications multiples.

GlobalGAP – Anciennement connue sous le nom EurepGap, cette norme a été lancée en 1997 à l'initiative de distributeurs de l'*Euro-Retail Produce Working Group* (EUREP). Les instigateurs étaient les distributeurs britanniques, en collaboration avec des supermarchés d'Europe continentale. En réaction aux préoccupations grandissantes des consommateurs concernant la sécurité des produits et les normes environnementales et d'emploi, ils ont décidé d'harmoniser leurs propres normes, souvent très variables.

Rebaptisée GlobalGAP en 2007, il s'agit d'une norme de certification large de bonnes pratiques agricoles de production primaire conventionnelle, dont l'objectif est de rassurer les consommateurs sur la sécurité et la durabilité de la production alimentaire dans un contexte d'économie alimentaire mondialisée.

La norme GlobalGAP est soumise à des examens réguliers facilitant l'adaptation et le développement de l'industrie en réponse aux besoins des consommateurs.

International Federation for Produce Standards (IFPS) – Anciennement connue sous le nom d'*International Federation for Produce Coding*, l'IFPS se compose d'associations internationales de produits frais et constitue un forum mondial pour les questions nécessitant une harmonisation ou une normalisation de secteurs de production au niveau international. À l'origine créé pour l'harmonisation internationale des codes PLU (*Price Look Up*) de 4 ou 5 chiffres identifiant le type de produit distribué, l'organe a vu sa mission étendue à l'harmonisation des normes internationales.

Label(s) – Un label de certification est un label ou un symbole apposé sur le produit indiquant que celui-ci ou son processus de production sont conformes aux normes et que cette conformité

a été certifiée. L'utilisation du label est généralement déterminée et contrôlée par l'organe de normalisation. Alors que le certificat est une forme de communication entre le vendeur et l'acheteur, le label est une forme de communication avec le consommateur final. La plupart des programmes de certification de sécurité alimentaire ne sont pas soumis à un label, à la différence des programmes concernant d'autres aspects tels que l'agriculture biologique ou le commerce équitable. Il s'agit donc principalement de programmes *business to business* (B2B).

Label de certification – Label garantissant que le produit ou l'entreprise de production est certifié selon une norme donnée.

Législation horizontale – Législation relative à des questions communes à l'ensemble des denrées alimentaires, telles que l'hygiène, l'étiquetage, les additifs et les résidus chimiques.

Législation verticale – Législation liée à des produits spécifiques. L'UE dispose actuellement de 9 directives verticales relatives au cacao, au chocolat, au sucre, aux produits laitiers, au miel, aux jus de fruits et aux confitures de fruits.

Normes de sécurité alimentaire – Normes de production, de transformation, de manipulation et de distribution garantissant alimentaires que la préparation et/ou l'ingestion des aliments ne nuise pas aux consommateurs dans des conditions normales.

Normes privées – Normes fixées par le secteur privé. En fonction de l'entité de normalisation, elles se déclinent en normes collectives (établies par les réseaux de sous-secteurs ou d'entreprises) et en normes d'entreprise (établies par des entreprises individuelles). Leur portée peut être verticale (couvrir plusieurs ou toutes les étapes de la chaîne alimentaire) ou horizontale (conçues pour une étape de la chaîne alimentaire : p. ex. la production primaire au niveau des exploitations, la valeur ajoutée au niveau de la transformation, etc.)

Organes de certification – Le programme de certification est mis en œuvre par un organe de certification, qui effectue l'inspection et délivre le certificat. Un organe de certification peut être en charge de divers programmes de certification. Un organe de certification doit toujours être une tierce partie, sans aucun intérêt direct dans la relation entre le fournisseur et l'acheteur. Cependant, il n'est pas toujours aisé de garantir l'indépendance des organes de certification et leur absence de conflits d'intérêt, les coûts de certification devant être supportés par les fournisseurs. En effet, la certification s'impose de plus en plus comme une industrie à part entière, avec une concurrence grandissante entre les organes de certification, qui doivent trouver un équilibre entre la nécessité de conserver leurs clients et la sévérité des normes.

Principe de précaution – Les mesures sanitaires et phytosanitaires s'appuient sur des preuves scientifiques solides, mais en cas d'urgence il peut être impossible d'attendre que ces preuves scientifiques soient disponibles. Dans ces cas, l'UE invoque le principe de précaution selon lequel une action immédiate peut être prise en l'absence de preuves scientifiques et justifiée plus tard dès que ces preuves sont disponibles.

Programme de certification – Système de règles, de procédures et de gestion de certification, y compris la norme qui est en l'objet.

Système d'analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise (HACCP) – Concept développé dans les années 1950 par la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) afin de garantir que l'alimentation utilisée dans le programme spatial américain soit totalement exempte de pathogènes microbiens. Le système HACCP a ensuite été identifié par le *Department of Agriculture, Food Safety and Inspection Service* (FSIS) américain comme outil de prévention ou de contrôle des risques microbiens dans la production de viande et de volaille. Le

concept HACCP est à présent devenu un programme reconnu de contrôle des procédures pour tous les risques alimentaires, pas seulement les risques microbiologiques. Il a été légitimé en 1997 par la Commission du Codex alimentarius, qui a inclus ses orientations en annexe du code d'hygiène alimentaire (CAC/RCP1) (voir ci-dessous paragraphe consacré au Codex alimentarius).

Le concept HACCP s'appuie sur sept principes :

1. Analyser les risques : Collecter et évaluer les informations sur les risques et les conditions de leur survenance afin de déterminer leur impact sur la sécurité alimentaire.
2. Déterminer les points critiques de maîtrise (CCP) : Identifier pour chaque risque les sites pouvant être maîtrisés, la prévention ou l'élimination du risque en question, ou sa réduction à un niveau acceptable, étant nécessaire.
3. Établir une (des) limite(s) critique(s) : Établir pour chaque CCP un critère de distinction entre acceptabilité et non acceptabilité.
4. Établir un système de suivi de la maîtrise des CCP : Établir une séquence planifiée d'observation ou de mesure des paramètres de maîtrise afin d'évaluer si le CCP est sous contrôle.
5. Établir les actions correctives devant être prises lorsque le suivi indique qu'un CCP particulier n'est plus maîtrisé : Déterminer la marche à suivre lorsque les résultats du suivi des CCP indiquent une perte de contrôle.
6. Établir des procédures de vérification pour confirmer le fonctionnement efficace du système HACCP : Établir des méthodes, des procédures, des tests et autres évaluations, en plus du suivi, afin de confirmer le bon fonctionnement du système HACCP.
7. Établir les documents de procédures et la documentation relatifs à ces principes et à leur application.

La méthode HACCP permet donc à chaque entreprise d'identifier et de maîtriser les risques spécifiques à ses activités.

Système de gestion de la sécurité alimentaire – Politiques, structures et procédures mises en œuvre par une entreprise afin de démontrer sa préoccupation et son implication en matière de sécurité alimentaire. Il s'agit donc de mettre en œuvre un système de gestion de la qualité dans le domaine de la sécurité alimentaire. La mise en œuvre de bonnes pratiques (ou « programme de conditions préalables ») est une exigence minimale pour un système de sécurité alimentaire, mais elle ne suffit pas. En effet, les normes des systèmes de gestion de la sécurité alimentaire nécessitent également généralement la mise en œuvre de procédures permettant l'identification et le contrôle des risques spécifiques à l'entreprise, la plupart du temps en vertu des principes HACCP.

Pour résumer, un système de gestion de la sécurité alimentaire comprend habituellement :

- des conditions de gestion et de fonctionnement du type du système de gestion de la qualité établi par ISO 9001.
- la mise en œuvre de programmes de conditions préalables de sécurité alimentaire (bonnes pratiques).
- des procédures permettant l'identification et le contrôle des risques spécifiques à l'entreprise, selon les principes HACCP.

Traçabilité – Capacité de repérer et de suivre un aliment ou une substance intégrée à toutes les étapes de sa production, de sa transformation et de sa distribution. En pratique, il s'agit d'un système de suivi et de documentation par les entreprises alimentaires permettant le repérage et le suivi des mouvements d'un produit ou d'un ingrédient à toutes les étapes de la chaîne alimentaire.

Traçabilité horizontale – Capacité de traçabilité de l'ensemble des intrants de la production et de la transformation alimentaires. Si le suivi d'identification des aliments est effectué dès leur culture en passant par leur exportation grâce à des codes uniques, il sera possible de savoir qui

a participé aux cultures, aux fertilisants, à l'irrigation et aux pesticides, ainsi que l'histoire du sol et l'origine des matériaux de culture. Dans la transformation post récolte, l'identité des personnes manipulant les aliments sera connue, tout comme les détails du lavage, du parage, de la découpe, de la réfrigération, du stockage et du transport.

Traçabilité verticale – Capacité de traçabilité alimentaire à diverses étapes de la chaîne de marché. Un bon système de traçabilité permettra aux aliments achetés par les consommateurs finaux d'être suivis depuis le champ, la parcelle, le verger ou le bloc de leur exploitation d'origine. L'exigence minimum légale communautaire de traçabilité verticale est ce que l'on appelle le principe de vérification en amont et en aval, selon lequel l'importateur doit savoir à qui il a vendu ses produits, mais également le pays d'origine et le nom et l'adresse de son fournisseur.