

C a h i e r n . 9

BUDDEMETER

Les normes sanitaires
et techniques,
nouvel enjeu du
commerce international

A v a n t - p r o p o s

Mener une réflexion prospective sur les conditions d'adaptation et de modernisation du secteur agricole et agro alimentaire au sein de l'économie française, communautaire et mondiale est au cœur des préoccupations du CLUB DEMETER depuis sa création en 1987. Ses adhérents, industriels et professionnels, réfléchissent et débattent avec des experts français ou étrangers pour mieux anticiper les mutations qui s'annoncent et dégager des marges de manœuvre potentielles ou souhaitables.

Les Cahiers publiés par le CLUB depuis dix ans s'inscrivent parfaitement dans ce schéma. Ils visent à proposer une analyse synthétique pour satisfaire un besoin d'information claire et concise et à dégager les lignes de force d'un dossier-clé pour l'avenir. Mais ils remplissent aussi une autre mission, tout aussi importante pour DEMETER : celle de favoriser la communication avec les milieux agricoles et non-agricoles, d'ouvrir le débat sur les tendances structurelles auxquelles sont confrontés l'agriculture et l'agro alimentaire français.

En ce sens, ce Cahier sur "Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international" me paraît particulièrement représentatif. Le dossier est clairement lié à la nouvelle donne économique internationale résultant de la signature des accords de Marrakech en avril 1994 et de la création de l'Organisation Mondiale du Commerce. La baisse programmée des barrières tarifaires, autrement dit des droits de douane, a donné une importance cruciale aux barrières non tarifaires, qu'il s'agisse de normes ou de réglementations. La dynamique commerciale multi-latérale, la loyauté des échanges internationaux sont liées à la

mise en place de réglementations sanitaires et techniques communes ou, tout au moins, reconnues entre partenaires commerciaux. Pour l'Union européenne qui réalise plus de 40% des exportations et des importations alimentaires mondiales, pour la France qui a dégagé en 1998 un excédent commercial agro alimentaire de 58 milliards de francs, les enjeux sont considérables. Investir sur les instances internationales où sont fixées les normes, sur l'Organisation Mondiale du Commerce et son organe de règlement des différends, travailler aux côtés des politiques et des scientifiques membres de ces structures est un nouveau défi à relever pour l'agriculture et l'agro alimentaire.

De plus, au-delà des investissements économiques, le dossier s'inscrit au cœur des préoccupations quotidiennes des citoyens que nous sommes. La bagarre sur les importations de viande bovine aux hormones dans la Communauté européenne en est un bon exemple car elle soulève une question-clé: un Etat garde-t-il le droit de déterminer son propre niveau de protection des consommateurs ou va-t-on vers un nivellement des normes par le bas du fait de la libéralisation des échanges internationaux ?

A quelques mois de l'ouverture du nouveau round de négociations multi-latérales où les barrières non-tarifaires seront un enjeu crucial, il faut ouvrir le débat, réfléchir et proposer. Je souhaite que ce Cahier, comme tous les travaux du CLUB DEMETER, y contribue.

Le Président, Philippe MANGIN



Cahiers déjà parus

NUMÉRO 1 :

Le financement public de l'agriculture

NUMÉRO 2 :

Agriculture et communication

NUMÉRO 3 :

Les politiques de soutien à l'agriculture dans le monde

NUMÉRO 4 - 5 :

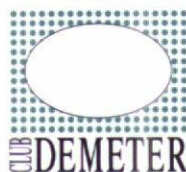
Une nouvelle loi d'orientation agricole en 1994 ?

NUMÉRO 6 - 7 :

L'agriculture russe

NUMÉRO 8 :

Un nouvel instrument de politique agricole : l'assurance revenu



LES NORMES SANITAIRES ET TECHNIQUES, NOUVEL ENJEU DU COMMERCE INTERNATIONAL

Texte rédigé par

Jean-Christophe BUREAU

Professeur à l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon

et

Estelle GOZLAN

Doctorante, INRA-Grignon et THEMA Paris-Nanterre

avec la collaboration de

Jean-Pierre DOUSSIN

Professeur associé à l'Université de Nantes

Avec nos remerciements au Comité de lecture :

Jean Luc ANGOT

(Chef de service à l'OFIVAL),

Marie Roberte BEDES

(Directeur du Club Demeter),

Jean Christophe DEBAR

(Consultant Agri US analyses),

Philippe MANGIN

(Président d'EMC 2 et du Club Demeter),

Jean Philippe MOULIN

(Directeur veille stratégique et réglementaire du groupe Limagrain),

Denis LE CHATELIER

(Consultant).

— Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international

Le récent panel "hormones" a mis en évidence de manière flagrante l'importance des normes à caractères non tarifaires dans les échanges mondiaux de produits agricoles et alimentaires.

Les barrières sanitaires et techniques constituent des freins aux échanges et des outils évidents de protectionnisme. Les accords TBT (obstacles techniques au commerce) et SPS (mesures sanitaires et phytosanitaires) de l'OMC trouvent leur origine dans le souci légitime de limiter les entraves techniques aux échanges tout en préservant la santé des consommateurs. Avec le recul de quelques années, force est de constater qu'en réalité, de nombreux obstacles persistent ou sont même apparus.

Les risques sanitaires se sont accrus, en particulier du fait de l'internationalisation des échanges, alors que, dans le même temps, les exigences des consommateurs en matière de sécurité sanitaire des aliments se sont renforcés. En conséquence, les aspects sanitaires sont devenus de véritables enjeux de société et de compétitivité.

Grâce à sa solide réglementation, à la mobilisation de ses opérateurs et à l'efficacité de ses services de contrôle, la France peut s'enorgueillir de sa situation sanitaire, même si des efforts doivent être faits en matière de coordination des actions et de mobilisation de l'expertise scientifique : son cheptel se trouve dans un bon

état, son réseau d'épidémiosurveillance est performant, la morbidité et la mortalité humaines par intoxications alimentaires demeurent faibles.

Dans le nouveau contexte international découlant des accords de Marrakech, la France et l'Union européenne sont confrontées à trois problèmes majeurs :

- pourront-elles conserver leurs niveaux élevés d'exportation malgré les barrières non tarifaires qui persistent ou apparaissent aux frontières des pays tiers ?
- pourront-elles demeurer compétitives malgré l'adoption au sein de l'Union d'exigences de plus en plus strictes en matière d'hygiène mais aussi de protection animale et d'environnement, qui augmentent notablement les coûts de production par rapport aux pays qui n'ont pas les mêmes contraintes ?
- pourront-elles maintenir leur haut niveau de sécurité sanitaire dans un environnement international qui privilégie l'adoption de normes "basses" de production ?

L'enjeu est fondamental pour les entreprises françaises du secteur agro-alimentaire dont l'importance dans l'économie nationale et notamment dans la balance commerciale mérite d'être rappelée : 228 milliards de francs d'exportations, 67 milliards de francs d'excédent en 1997, 2^{ème} rang mondial pour les exportations de produits agricoles et alimentaires, 1^{er} rang mondial pour les exportations de produits agro-alimentaires transformés.

A l'aube de la renégociation des accords de Marrakech, le présent Cahier analyse la problématique de manière approfondie et invite les différents acteurs économiques à engager une réflexion approfondie. Il est illustré par de nombreux exemples qui montrent le caractère récurrent et actuel ainsi que la complexité du sujet.

Il est essentiel pour les pouvoirs publics et les opérateurs français d'utiliser le nouveau contexte international comme un atout économique plutôt que d'y voir une contrainte et une menace.

La France et l'Union européenne doivent poursuivre leurs efforts pour une meilleure maîtrise des outils offerts par les nouvelles règles du commerce international.

Il est notamment nécessaire qu'elles développent la veille internationale, accroissent leur influence et se familiarisent avec les procédures d'analyse des risques pour justifier scientifiquement leurs dispositions réglementaires.

Parallèlement, elles doivent continuer à œuvrer en amont pour que les préoccupations d'ordre socio-économique, environnemental ou culturel soient prises en compte dans les normes adoptées par les organisations internationales (ex : Codex alimentarius), voire dans les accords eux-mêmes.

Jean-Luc ANGOT

Vétérinaire-inspecteur en chef,

Chef de service à l'OFIVAL

(Office National Interprofessionnel des Viandes

de l'Elevage et de l'Aviculture),

ancien responsable du Secrétariat français

du Codex Alimentarius au sein du SGCI

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES

Accord TBT	: Accord sur les obstacles technique aux échanges
Accord SPS	: Accord sanitaire et phytosanitaire
CFCE	: Centre français du commerce extérieur
CIPV	: Convention internationale de protection des végétaux
EPA	: Agence de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency)
FAO	: Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization)
FDA	: Food and Drugs Administration
GATT	: Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade)
HACCP	: Hazard Analysis at Critical Control Points
INRA	: Institut national de la recherche agronomique
ISO	: International Standardization Office
JECFA	: Comité mixte des experts sur les additifs alimentaires
JMPR	: Réunion d'experts sur les additifs
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	: Organisme génétiquement modifié
OIE	: Office international des épizooties
OMC	: Organisation mondiale du commerce
OMS	: Organisation mondiale de la santé
USDA	: United States Department of Agriculture (Ministère de l'Agriculture américain)

S o m m a i r e

AVANT PROPOS	3
PRÉFACE	6
INTRODUCTION	11
LES NORMES ET REGLEMENTS SONT-ILS DES OUTILS DE PROTECTION ?	13
1) Le coût des normes et règlements comme obstacles aux échanges	13
2) Qui est le plus protectionniste ?	14
3) Les procédures administratives comme obstacle aux exportations	15
LE NOUVEAU CADRE DU COMMERCE INTERNATIONAL	17
1) Le cadre juridique et les accords internationaux	17
2) Les normes internationales, nouvelles bases de référence	19
3) Le statut des procédures volontaires	20
4) Le statut des normes privées	21
5) L'Europe utilise-t-elle le nouveau cadre international ?	22
LES NOUVEAUX ENJEUX AUTOUR DU CODEX ALIMENTARIUS	24
1) La présence scientifique au Codex et dans les autres instances de normalisation	26
2) La place de l'industrie et des consommateurs	27
VERS UN NIVELLEMENT PAR LE BAS DES NORMES ET REGLEMENTS TECHNIQUES?	28
1) Les résidus chimiques	29
2) Les additifs	29
3) La composition des aliments	30
4) Des conditions de production plus laxistes du fait des accords internationaux ? Le dossier de la viande aux hormones	30
5) Barrières non tarifaires ou respect des préférences des consommateurs ? Le dossier OGM	32

6) Les règlements sur l'environnement dans les accords internationaux	34
7) Les labels biologiques et les mentions "écologiques"	35
L'AVENIR DE LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE SUR LA QUALITÉ	37
1) Les règles internationales et les distorsions de concurrence	37
2) La conception internationale de la qualité des produits	37
3) Comment intégrer les critères européens de qualité ?	37
4) Le débat sur les "autres facteurs légitimes"	39
5) L'analyse de risque	40
6) Le principe de précaution	41
7) L'élaboration des réglementations par l'administration française	42
8) Critères scientifiques et critères économiques	44
CONCLUSION	46
ANNEXE 1 : Les barrières non tarifaires au Japon	48
ANNEXE 2 : La procédure de règlement des différends à l'OMC	49
POINT DE VUE : LE CODEX ALIMENTARIUS DANS LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL	50
1) Le Codex Alimentarius, organisme international de normalisation	50
2) Les accords de Marrakech : une nouvelle ère pour le Codex Alimentarius	51
3) Les travaux du Codex et les forces en présence	51
4) Conclusion	53
BIBLIOGRAPHIE	56

I n t r o d u c t i o n

Avec les engagements pris en termes d'accès aux marchés lors des accords de Marrakech d'avril 1994, un vaste mouvement de libéralisation des échanges touche le secteur agricole et agro-alimentaire, auparavant largement épargné par les règles du GATT⁽¹⁾ au titre de "l'exception agricole". La plupart des restrictions quantitatives à l'importation ainsi que les prélèvements variables aux frontières, tels ceux qu'imposait par exemple l'Union européenne, ont été transformés en simples droits de douane. De ce fait, les restrictions tarifaires aux échanges internationaux sont désormais plus transparentes. En agriculture, les pays signataires se sont engagés sur des droits de douane consolidés et doivent notifier toute modification à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : c'est-à-dire à la structure permanente qui a remplacé le GATT depuis le 1^{er} janvier 1995.

Les Accords de Marrakech prévoient également une baisse significative des droits de douane entre 1995 et 2000. Même si ces droits avaient été originellement fixés à des niveaux élevés et que nombre d'échappatoires ont permis à la plupart des pays de minimiser la portée des réductions, beaucoup d'observateurs pensent que le problème de la protection douanière classique, c'est-à-dire "tarifaire", est en voie de règlement, d'autant que le prochain cycle devrait déboucher sur de nouvelles baisses des droits de douane.

Aux yeux des organisations internationales, telles l'OMC ou l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), comme à ceux des pays favorables à la libéralisation des échanges (Canada, Argentine, Australie, Nouvelle-Zélande, etc.), les Accords de Marrakech n'ont cependant pas tout réglé. Selon eux, du fait de la réduction programmée des droits de douane, les barrières non tarifaires deviennent la principale source d'entraves au commerce mondial. Les réglementations nationales sont, en particulier, identifiées comme source d'un protectionnisme important et pernicieux. En effet, dans de nombreux pays, des groupes de

pression ont poussé leurs gouvernements à "compenser" la perte de rentes de situation résultant de la baisse des droits de douane par des réglementations plus sévères sur les importations, en particulier dans le domaine sanitaire. Un des exemples les plus spectaculaires est celui de la Corée du sud, qui avait imposé de telles dates limites de consommation sur les produits alimentaires que les produits importés ne pouvaient de facto pas les respecter : il a fallu une plainte américaine devant l'OMC pour y mettre fin. Ce cas n'est cependant pas unique et l'on a observé un renforcement des restrictions sanitaires dans de nombreux pays d'Asie, voire aux Etats-Unis et en Australie. Résultat : les réglementations nationales et plus généralement les aspects "non tarifaires" (c'est-à-dire autres que les droits de douanes) risquent de constituer une question centrale du nouveau cycle de négociations multilatérales qui s'ouvrira en 2000 sous l'égide de l'OMC.

La nécessité de réglementations reconnues entre partenaires commerciaux

Dans le langage officiel, au sens strict, les normes sont des textes contenant des spécifications techniques, dont l'application par les entreprises est volontaire. Les règlements techniques (ou réglementations) sont des textes contenant des spécifications techniques dont le respect par les entreprises est obligatoire. Les organismes internationaux intervenant en matière de relations inter-étatiques, comme l'OMC, s'occupent des règlements techniques et de leur application par les autorités nationales compétentes. Néanmoins, les normes sont aussi importantes en terme de commerce international car elles peuvent être rendues obligatoires, soit par les Etats (auxquels cas elles deviennent des règlements techniques), soit par la discipline qu'imposent les industriels à leurs fournisseurs.

(1) GATT : General agreement on tariffs and trade en anglais ou Accord général sur les droits de douane et les échanges en français

I n t r o d u c t i o n

Des réglementations sanitaires et techniques communes ou, tout au moins, reconnues entre partenaires commerciaux sont donc une condition nécessaire à un commerce loyal et à la poursuite du processus de libéralisation des échanges. Et ce d'autant que de nouveaux pays, en particulier des pays en transition ou en développement comme l'Inde, l'Indonésie, le Brésil, les pays d'Europe centrale, participent au mouvement de mondialisation et que des pays non-signataires des accords de Marrakech, comme la Chine ou la Russie, souhaitent devenir membres de l'OMC. Les problèmes de normalisation avec autant de pays aussi hétérogènes sont donc particulièrement complexes.

La reconnaissance des procédures de certification et d'inspection, le respect de règles d'étiquetage sont aussi nécessaires pour gagner la confiance des consommateurs étrangers. A l'inverse, des réglementations différentes, des conditions de contrôle et de commercialisation hétérogènes ou de simples différences dans la définition d'un produit peuvent se traduire par des distorsions de concurrence très importantes. Les négociations autour de la définition des normes et règlements, en particulier dans les instances internationales de normalisation, sur lesquelles se fonde la nouvelle juridiction internationale, prennent ainsi une importance nouvelle pour les entreprises.

La **PREMIÈRE PARTIE** de ce texte portera donc sur l'impact des normes et des règlements techniques et sanitaires sur les échanges. Ceux-ci peuvent en effet être utilisés à des fins protectionnistes ou, au contraire, être un facteur de confiance, de reconnaissance des produits et de développement du commerce. De plus, sera étudié le statut des normes privées, qui risquent de devenir obligatoires pour exporter dans certains pays, car elles soulèvent, vis-à-vis du commerce international, des questions similaires à celles posées par les réglementations publiques.

Dans la **SECONDE PARTIE**, le nouveau cadre réglementaire issu des accords de Marrakech sera analysé en précisant les contraintes qu'il impose à un pays comme la France dans

la définition de sa réglementation, mais aussi les opportunités qu'il ouvre pour les exportations et pour la protection des consommateurs.

En **TROISIÈME PARTIE**, seront étudiés les enjeux autour du Codex Alimentarius et l'importance désormais fondamentale de cet organisme pour les entreprises et les consommateurs. En effet, le nouveau cadre de règlement des différends auprès de l'OMC modifie radicalement la portée des décisions prises au sein du Codex et des autres organismes internationaux de normalisation. Il devient aujourd'hui nécessaire de porter une attention particulière à ces organismes et d'avoir une politique de long terme, associant scientifiques, pouvoirs publics et industriels dans la préparation des dossiers en amont.

Dans la **QUATRIÈME PARTIE** sera traitée la question d'un possible nivellement par le bas des réglementations sanitaires et techniques, du fait de la mondialisation des économies. Cette question préoccupe considérablement les associations de consommateurs : aux Etats-Unis, sous l'angle sanitaire, en Europe, sous des angles plus variés, comme l'utilisation des biotechnologies ou les aspects culturels et éthiques des produits. Plusieurs points qui font actuellement l'objet de débats ou de différends internationaux seront abordés, tels les aspects microbiologiques, les résidus, les additifs, les organismes génétiquement modifiés et les préoccupations environnementales.

Enfin, **EN CINQUIÈME PARTIE**, sera posée la question de l'avenir de la réglementation française sur la qualité. Les nouvelles règles du commerce international soulèvent en effet le problème de la reconnaissance de certains attributs qualité (comme la "typicité" des produits) qui tiennent une place importante dans la réglementation française. D'autre part, l'immersion dans le cadre réglementaire international risque de pousser à une modification de la façon dont sont établies les réglementations en France, celles-ci différant sensiblement des pratiques, par exemple américaines, en particulier en matière d'analyses de risques et d'analyses "coûts-bénéfices".

Les normes et règlements sont-ils des outils de protection ?

1) *Le coût des normes et règlements comme obstacles aux échanges*

Les estimations divergent sur l'importance des barrières réglementaires aux échanges. Plusieurs travaux américains ont mesuré la fréquence et le type de barrières non tarifaires dans différents pays. Une étude de Ndayisenga et Kingsley portant sur huit pays développés recense, par exemple, de 250 barrières non tarifaires en Autriche à 1470 au Canada, dont une grande partie sont des barrières réglementaires (826 au Canada). Ceci révèle l'ampleur du problème, même si ces auteurs ont classé sous le terme général de "barrières non tarifaires" (c'est-à-dire de mesures restreignant les échanges autres que les droits de douane) un ensemble de réglementations dont la vocation première n'est pas toujours protectionniste.

De son côté, dans une très ambitieuse étude menée auprès des industriels et de ses correspondants étrangers, l'USDA, le ministère américain de l'Agriculture, a récemment identifié environ 300 cas où des réglementations nationales nuisaient aux exportations alimentaires américaines : l'impact annuel représenterait 5 milliards de dollars de ventes perdues, dont 1,5 milliard dû aux restrictions sanitaires et phytosanitaires. D'autres estimations ont été faites pour des cas particuliers : les Américains estiment, par exemple, que les règles européennes sur l'abattage des volailles font perdre 50 millions de dollars de recettes d'exportations à leurs farmers et l'interdiction de viandes aux hormones environ 250 millions de dollars. De même, leurs exportations de pommes sur le Japon, le Mexique et la Corée du sud subiraient l'équivalent d'un droit de douane de 58 % du fait des règles phytosanitaires en place dans ces trois pays. Et des économistes américains ont calculé que la mise en conformité de ces trois réglementations avec des normes internationales augmenterait les exportations agro alimentaires des Etats-Unis

vers ces trois pays d'environ 280 millions de dollars.

Les industriels sont généralement les mieux informés des restrictions à l'exportation auxquels ils doivent faire face. L'Union européenne a mis en place une procédure d'information sur les barrières non tarifaires et elle recueille les plaintes des exportateurs confrontés à de tels problèmes. De même, aux Etats-Unis, les pouvoirs publics sont très attentifs aux problèmes des industriels et le gouvernement américain s'est doté de plusieurs agences pour utiliser au mieux le cadre juridique offert par l'OMC et les accords de Marrakech (*lire encadré page suivante*).

2) *Qui est le plus protectionniste ?*

Les réglementations nationales, les normes et autres contraintes techniques sur les process constituent une forme de protectionnisme très opaque et difficile à mesurer. Ainsi, il est difficile de savoir dans quelle mesure la France et, plus largement, l'Union européenne ont en ce domaine des pratiques plus restrictives que les autres pays. Dans le domaine agro alimentaire, les différentes études américaines soulignent l'importance des barrières européennes à l'importation : sur les 5 milliards de dollars de manque à gagner pour les exportateurs américains, identifiés par l'USDA et cités plus haut, 900 millions concerneraient l'Union européenne. Mais, les griefs américains vis-à-vis de l'Europe portent surtout sur quelques cas spécifiques (comme l'interdiction d'importations de viande bovine aux hormones ou de volailles dont les conditions d'abattage ne satisfont pas aux exigences en vigueur dans l'Union) alors que les pays d'Asie sont, eux, montrés du doigt sur de très nombreux dossiers.

De son côté, la Commission européenne a identifié un certain nombre de barrières non tarifaires en place aux Etats-Unis dont on peut citer quelques exemples :

LES SITES D'INFORMATION OUVERTS AUX INDUSTRIELS

Différentes sources inventorient les barrières non tarifaires auxquelles sont confrontés les industriels. Il faut en particulier souligner les deux actions menées pour rassembler des informations auprès des opérateurs, l'une par les Etats-Unis, l'autre par la Commission européenne.

Aux Etats-Unis, tous les ans, la United States International Trade Commission publie un rapport sur les échanges qui détaille les relations commerciales entre les Etats-Unis et ses principaux partenaires. Y sont détaillés les griefs des Etats-Unis vis-à-vis des barrières commerciales, en particulier non tarifaires (<http://data-web.usitc.gov>).

L'Office of the US Trade Representative publie, lui, le rapport "National trade estimate report on foreign trade barriers" (<http://www.beman.com>). Ce rapport décrit, pour un très grand nombre de pays, les réglementations, normes, tests, étiquetages et autres certifications nécessaires, ainsi que l'ensemble des obstacles réglementaires qui s'opposent aux importations (restrictions à la propriété intellectuelle, pratiques anticoncurrentielles, etc.). Dans le domaine agro alimentaire, il est prévu de réactualiser l'étude de l'USDA recensant les barrières non tarifaires en vigueur en 1996 (Economic Research Service, USDA). Enfin, dans le domaine sanitaire et phyto-sanitaire, l'US Trade Representative invite le public à fournir les informations dont il dispose sur toute mesure entravant le commerce : l'objectif est d'identifier les points préjudiciables aux exportations américaines résultant de l'accord sanitaire et phytosanitaire (accord SPS).

La Commission européenne (DG I), de son côté, publie chaque année un rapport sur les barrières aux échanges et à l'investissement aux Etats-Unis (2).

De plus, depuis novembre 1996, la Commission a mis en place une base de données accessible sur Internet (<http://mkacodb.eu.int/>) et répondant à trois objectifs :

Le premier est d'inventorier toutes les barrières

aux échanges touchant les exportations communautaires par pays et par secteur et de s'assurer du suivi de chaque dossier par la Commission. Le second est de fournir, par pays, des informations aux exportateurs européens : taux de droits de douane, taxes, contraintes administratives, formalités douanières, etc.. Enfin, le troisième est de faire circuler l'information entre les entreprises et la Commission sur les problèmes commerciaux. Cette base a déjà permis d'identifier plusieurs centaines de barrières non tarifaires à la suite de plaintes d'opérateurs : les problèmes soulevés allant des droits de douane excessifs (parfois supérieurs aux droits consolidés auprès de l'OMC) à la discrimination vis-à-vis des producteurs européens, de taxation discriminatoire des alcools, qu'il s'agisse de taxation discriminatoire des alcools, des clauses de "contenu de fabrication locale" ou des normes et règlements techniques jugés excessivement restrictifs.

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement publie, elle, une base de données contenant des informations détaillées sur le système généralisé de préférences et, pour un nombre limité de pays, une information plus précise sur des mesures de réglementation commerciale, en particulier concernant la protection de l'environnement. Pour certains produits et marchés, cette base permet d'obtenir des informations sur les mesures réglementaires et les flux commerciaux.

Enfin, en France, il faut ajouter les renseignements fournis par le Centre français du commerce extérieur (CFCE). Sa base de données est alimentée quotidiennement avec les informations collectées partout dans le monde, particulièrement auprès des postes d'expansion économique : études de marchés, notes, listes d'entreprises, articles, etc. Des travaux à façon sont également possibles (<http://www.cfce.fr>). Et les attachés commerciaux ou agricoles des ambassades de France à l'étranger fournissent eux aussi de nombreuses informations.

- En matière de vins, des délais excessifs nécessaires pour avoir l'approbation de l'étiquetage et des modalités d'approbation différentes au niveau fédéral et au niveau des Etats : ce qui entraîne des coûts discriminatoires pour les exportateurs face aux productions locales.
- Des délais excessifs d'inspections sanitaires et phytosanitaires à l'arrivée qui se traduisent par des pertes de denrées périssables. Les contrôles "tatillons" de la Food and Drug Administration (FDA) sur les fruits en conserves ont même été dissuasifs dans certains cas, comme pour l'exportation de pêches.
- Les réglementations sur l'entrée des pommes et des poires venant de certains Etats membres de l'Union européenne sont basées sur des listes ouvertes spécifiant que les produits doivent être non seulement indemnes d'insectes précis, mais aussi des "autres insectes et parasites qui n'existent pas aux Etats-Unis ou n'y sont pas répandus". Cette approche, jugée non scientifique et contraire à l'esprit de transparence des accords internationaux, s'ajoute à des inspections trop tatillonnes : d'où des coûts supplémentaires et un effet dissuasif sur les

(2) Le gouvernement Canadien fait de même et publie le "Register of US barriers to trade".

exportations. Des négociations bilatérales sont en cours sur ce dossier.

- Les dispositions de quarantaine sur les produits horticoles imposent parfois des délais supérieurs à la durée de cycle de croissance des plantes en question. De plus, les quarantaines imposées semblent peu justifiables en ce qui concerne des produits faisant l'objet d'un flux régulier d'échanges.
- Les Etats-Unis ont introduit des interdictions à l'importation de ruminants et de produits dérivés, du fait d'inquiétudes relatives à l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB). Cependant, à la différence de celles de l'Union européenne, ces interdictions ne reposent pas sur les recommandations de l'Office international des épizooties et elles sont discriminatoires vis-à-vis de l'ensemble des pays européens, même ceux peu ou pas touchés par la maladie. Ces dispositions touchent également les caprins et les ovins pour cause de tremblante alors même que la tremblante du mouton est répandue aux Etats-Unis.

Le Japon est l'un des pays qui utilise sans doute le plus les normes et les réglementations nationales pour protéger ses producteurs. De très nombreux points litigieux sont relevés à la fois par les agences américaines et par la Commission européenne (*Lire Annexe 1, page 48*)

D'une manière générale, il apparaît que les pays les plus "vertueux" en termes de droits de douane (l'Australie, par exemple) sont aussi parmi ceux qui imposent les critères sanitaires et techniques les plus stricts : ce qui, en pratique, limite sévèrement leurs importations agroalimentaires. Selon la Commission, "la ferveur avec laquelle les règles sanitaires et phytosanitaires sont appliquées en Australie suggère que le système opère comme une barrière aux importations". Ainsi, des conserves doivent subir des tests d'écrase-

ment. Même en période de sécheresse, donc de prix intérieurs élevés, il est presque impossible d'exporter des céréales vers l'Australie pour des raisons phytosanitaires. Des permis d'importer sont requis pour près de 150 produits et des coûts élevés de contrôle et de tests s'ajoutent aux procédures d'inspection très lentes : ce qui nuit aux exportations européennes de chocolat, de plats cuisinés à base de viande, d'olives, d'épices, de volaille ou de porc. Les réglementations en matière de quarantaine empêchent même d'exporter certains produits laitiers en Australie.

3) Les procédures administratives comme obstacle aux exportations

Souvent, en plus des réglementations sanitaires elles-mêmes, c'est la complexité des procédures administratives et le caractère imprévisible de celles-ci qui dissuade les exportateurs. L'OCDE a relevé qu'il n'existait pas moins de onze agences chargées des questions de normes et de règles techniques pour le commerce international de produits agricoles aux Etats-Unis et qu'elles avaient souvent des méthodes d'évaluation différentes. L'USDA est, par exemple, en charge des produits à base de viande alors que la FDA est en charge des autres produits et que l'Agence de protection de l'environnement (EPA) assure le contrôle des résidus chimiques : ce qui fait qu'une pizza contenant de la viande sera inspectée différemment et avec des délais différents par rapport à une pizza n'en contenant pas.

Plus largement, l'OCDE souligne les entraves aux échanges que constituent les impératifs de contrôle et de tests dans de nombreux pays et l'absence de reconnaissance mutuelle ou d'harmonisation des réglementations nationales. Pour cette raison, elle a initié une "réforme réglementaire" dont l'un des objectifs vise à réduire les obstacles administratifs,

N o r m e s e t r é g l e m e n t s

techniques et sanitaires aux échanges. Les dispositions de cette réforme ont été adoptées par l'ensemble des pays membres de l'OCDE (3) en mai 1997. Un point spécifique concerne la révision des réglementations agissant comme des obstacles aux importations. La réforme prévoit d'encourager entre pays membres la mise en place de procédures de reconnaissance mutuelle des réglementations, et, lorsque cela est nécessaire, l'harmonisation et la simplification des réglementations, à une échelle plus grande que ce qui a été décidé dans le cadre de l'OMC. Il conviendrait aussi d'éviter le recouvrement des rôles des différentes agences gouver-

nementales et leur multiplicité.

Au sein de l'OMC, ces questions sont également en discussion. Lors de la Conférence de Singapour en 1996, les Ministres ont chargé le Conseil du commerce des marchandises de l'OMC d'entreprendre des travaux exploratoires et analytiques "au sujet de la simplification des procédures commerciales pour voir s'il y a lieu d'établir des règles de l'OMC dans ce domaine". Réduire les formalités administratives à l'entrée des marchandises sur le territoire d'un pays et faciliter l'accès à ce type d'informations sont décrits comme deux moyens de faciliter les échanges.

(3) L'OCDE compte 29 membres : Union européenne, Norvège, Islande, Etats-Unis, Canada, Japon, Australie, Suisse, Nouvelle-Zélande, Corée du sud, Mexique, République Tchèque, Pologne, Hongrie et Turquie.

Le nouveau cadre du commerce

Le nouveau cadre du commerce international

Depuis la signature des accords de Marrakech en avril 1994 et la création de l'OMC qui en a résulté en janvier 1995, la situation a évolué. De nombreux désaccords sur la légitimité de contrôles sanitaires ou d'obstacles aux exportations ont été discutés et certains d'entre eux réglés. Si les problèmes mentionnés dans le chapitre précédent persistent, beaucoup font désormais l'objet de négociations bilatérales, grâce au nouveau cadre juridique international en place. Celui-ci a permis de se doter de règles en matière de réglementations sanitaires et techniques qui modifient considérablement la façon dont les pays pouvaient utiliser celles-ci à des fins protectionnistes.

A titre d'exemple, on peut citer le cas du Japon : bien que les producteurs de pommes de l'Etat de Washington aient consacré plus de dix ans à la mise en place d'un verger spécifique de 3500 hectares répondant à l'ensemble des exigences sanitaires nippones, ils n'arrivaient toujours pas, en 1993, à y exporter une seule pomme pour des raisons sanitaires. Depuis les accords de Marrakech et pour la première fois en un demi-siècle, le Japon a accepté plusieurs produits étrangers, comme des tomates américaines. Et en 1997, la Commission européenne a obtenu une évolution de certaines dispositions japonaises jugées discriminatoires vis-à-vis des produits importés.

Les accords de Marrakech ont donc permis d'accroître la transparence sur les réglementations sanitaires et les nouvelles modalités de règlement des différends ont eu un rôle incitatif certain sur les mesures prises par les Etats. La Nouvelle-Zélande vient ainsi de s'ouvrir à des importations de saumon et l'Australie de viandes de volailles. De son côté, l'Union européenne tire profit du fait que les Etats-Unis aient commencé à reconnaître le principe de régionalisation et que certaines régions d'un Etat puissent être reconnues indemnes d'un parasite sans danger : ainsi les Américains ne devraient-ils plus bloquer les importations de légumes

bretons sous prétexte que le Sud de la France est touché par la mouche méditerranéenne. De même, et bien que le dossier soit encore en cours de négociation, les Etats-Unis ont, pour la première fois en 80 ans, importé de la viande bovine de certaines régions d'Argentine indemnes de fièvre aphteuse. Enfin, les Américains ont également levé l'interdiction d'importations d'avocats mexicains, en remplaçant leur loi, vieille de 83 ans, par des mesures plus sélectives en fonction des régions et des périodes de l'année. La décision est intervenue après un programme d'évaluation des risques au Mexique financé par les Etats-Unis qui a permis de conclure que les gains pour les consommateurs justifiaient les risques pour les arboriculteurs californiens. Même si la décision est sans doute plus liée à l'accord de libre-échange nord américain (ALENA) qu'à l'OMC, cet exemple n'en est pas moins significatif car les producteurs américains étaient opposés au projet et les scientifiques, eux-mêmes, réservés sur la possibilité de diffusion d'insectes via les importations en provenance du Mexique.

1) Le cadre juridique et les accords internationaux

L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) signé dans le cadre des accords de Marrakech, affirme le droit des pays signataires à adopter les mesures qu'ils jugent nécessaires pour protéger la santé des hommes, des animaux ou des végétaux, tant que ces mesures ne sont pas appliquées d'une manière "arbitraire et non justifiée". Mais l'accord spécifie que ces mesures sanitaires ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes (*lire encadré sur "Les accords TBT et SPS"*). Les réglementations nationales peuvent se fonder sur des normes internationales ou, sinon, sur une évaluation du risque reposant sur des critères scientifiques. L'accord SPS promeut l'harmonisation des normes et des règlements techniques, en se fondant sur des directives

Le nouveau cadre du commerce

acceptées à l'échelle internationale. Il encourage également les signataires à conclure des accords bilatéraux sur la reconnaissance de mesures sanitaires ou phytosanitaires équivalentes.

Enfin, les accords de Marrakech ont également accru la portée de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (accord TBT) de 1979 qui concerne tous les règlements techniques et les normes, y compris celle des emballages et étiquetages (*lire encadré sur "Les accords TBT et SPS"*).

Les règles internationales sur le plan des normes et des caractéristiques techniques sont donc fondamentalement différentes de ce qu'elles étaient avant 1995. Les accords de Marrakech ont conduit à la mise en place d'une procédure de notifications. L'OMC peut agir comme un Organe de règlement et mettre en place un "panel" qui examine le problème si le désaccord persiste (*lire annexe 2 page 49*). Le Mémoire d'accord issu du cycle d'Uruguay empêche un pays désavoué de bloquer l'adoption de la décision. Dans l'ancienne procédure GATT, les décisions ne pouvaient être

adoptées que par consensus, de sorte qu'une seule opposition suffisait pour les bloquer. Désormais, les décisions sont adoptées automatiquement sauf s'il y a consensus pour les rejeter. Un pays désireux de bloquer une décision doit donc amener tous les autres Membres de l'OMC (y compris la partie adverse dans le différend) à partager ses vues : ce qui n'est pas réaliste à moins d'une solution négociée. Ainsi, depuis les Accords de Marrakech, tous les membres de l'OMC doivent se plier aux accords TBT et SPS.

Cependant, la priorité est d'inciter les pays intéressés à débattre de leurs problèmes et à régler eux-mêmes leur différend en évitant d'aller au terme des procédures possibles. La première étape est donc celle de consultations entre les gouvernements concernés et, même lors des étapes ultérieures, il est toujours possible de rechercher une solution négociée. Cette procédure permet le règlement de nombreux désaccords sans aller jusqu'à l'établissement d'un panel. Ainsi, la Corée du sud, qui avait mis en place des mesures sanitaires discriminatoires pour les produits importés, a levé

LES ACCORDS TBT ET SPS

L'accord sur les obstacles techniques aux échanges (accord TBT) a été signé en 1979, mais les accords de Marrakech ont énormément accru sa portée, ne serait-ce que parce désormais tous les membres de l'OMC doivent s'y plier et que les conclusions des panels ne peuvent être rejetées par un pays sous le prétexte qu'elles leur sont défavorables.

L'accord TBT couvre les réglementations techniques, les normes et les procédures d'évaluation de conformité. Dans l'agro alimentaire, l'accord TBT est applicable à toutes les règles autres que celles concernant la santé humaine, animale et végétale qui relèvent de l'accord SPS. L'accord TBT est donc applicable au conditionnement, à la composition en rapport avec certaines dénominations, à l'étiquetage nutritionnel, etc...

Le Comité TBT a la charge de superviser l'application de l'accord TBT. Il veille au respect de trois grands principes :

- ◆ les réglementations nationales ne doivent pas provoquer de discriminations non justifiées entre produits selon leur origine,
- ◆ les mesures doivent viser un objectif légitime et l'atteindre de manière à entraver le moins possible le commerce,
- ◆ sont favorisés les Etats qui respectent des normes internationales pertinentes. Le non-respect de celles-ci par un Etat peut être légitime, mais il a alors obli-

gation de transparence et il lui faut notifier, pour observation, ses projets de réglementation aux autres Etats. Il lui faut également justifier la légitimité de l'objectif poursuivi et l'adéquation des mesures prises.

L'accord sanitaire et phytosanitaire (accord SPS) porte sur les réglementations et les contrôles dans le domaine de la santé des animaux, des végétaux et des hommes. Il couvre les caractéristiques des produits, les quarantaines, les contraintes sur le processus, la certification, l'inspection, les procédures de test et l'étiquetage, si celui-ci est lié à des problèmes de santé.

Le Comité SPS au sein de l'OMC veille à l'application de l'accord. Contrairement à l'accord TBT, l'accord SPS a un présupposé de légitimité, qui est celui de la santé des consommateurs. On ne se pose donc pas la question de l'objectif légitime comme dans le cadre de l'accord TBT. En revanche, y sont traités les problèmes de mise en œuvre des mesures. Il repose sur les neuf principes suivants :

- ◆ la nécessité d'une base scientifique aux réglementations en utilisant une procédure d'analyse du risque
- ◆ le principe d'équivalence, c'est-à-dire l'acceptation de processus et méthodes différents de ceux utilisés par un pays, s'ils aboutissent au même résultat
- ◆ la régionalisation, c'est-à-dire la reconnaissance de régions indemnes à l'in-

Le nouveau cadre du commerce

ces mesures dès les consultations préliminaires, dans le cadre d'une procédure entamée par les Etats-Unis. Même lorsque l'affaire va jusqu'à l'établissement d'un panel, voire d'un appel, il est encore possible d'agir avant que des sanctions ne soient imposées. A ce stade, l'objectif prioritaire est d'obtenir que le "défendeur" désavoué mette sa mesure en conformité avec la décision ou les recommandations. Ceci n'est pas nouveau puisque, sous le régime GATT, entre 1948 et 1990, une seule plainte sur 207 avait donné lieu à une autorisation de rétorsion. Cependant, dans le nouveau régime, même si le recours à un panel semble plus fréquent qu'auparavant, un grand nombre de disputes sont résolues sans sanctions. Certains conflits, comme la viande aux hormones ou les bananes, dans lesquels l'Europe est sur le banc d'accusation, sont cependant allés jusqu'au terme du processus de règlement des différends. Le cas des hormones est particulièrement intéressant car il met en cause le problème des normes internationales et le droit d'un pays à légiférer unilatéralement en ce domaine. Dans ce dossier, l'Union

européenne a épuisé l'ensemble des procédures de règlement des différends, puisqu'un appel et un arbitrage sur les délais de mise en conformité ont été rendus début 1998.

2) Les normes internationales, nouvelles bases de référence

Les normes élaborées par les instances internationales servent maintenant de références pour apprécier la validité des réglementations nationales. Ainsi, pour définir des réglementations nationales et des bonnes pratiques, l'accord SPS recommande à tous les membres de l'OMC de s'inspirer des normes et recommandations élaborées par le Codex Alimentarius, par la Convention internationale sur la protection des végétaux (CIPV) dans le domaine phytosanitaire et par l'Office international des épizooties (OIE) dans celui de la santé animale. Il recommande aussi la consultation avec la CIPV, l'OIE et le Codex pour arbitrer les désaccords scientifiques en cas de conflit international, notamment dans le cas de panel à l'OMC.

térieur d'un pays : la prise en compte de normes internationales dans la définition des réglementations

- le droit d'un pays à établir son propre niveau de protection, si celui-ci est fondé sur des bases scientifiques
- la non-discrimination entre un même produit d'origines différentes
- la préférence donnée à la réglementation, qui, à résultat égal en matière d'objectif public, restreint le moins les échanges
- la transparence de la réglementation avec, en particulier, obligation de notifier et de permettre des contrôles dans des conditions pratiques acceptables,
- la cohérence des réglementations qui est plus un objectif qu'un principe : c'est-à-dire que des mesures ne devraient pas chercher à atteindre un niveau de risque considérablement plus faible que ce qui est admis pour d'autres produits.

L'un des buts de l'accord SPS est d'élaborer des règles régissant le droit qu'a un pays d'atteindre un objectif de protection de la santé. Pour cela, l'OMC s'appuie sur les instances internationales que sont le Codex Alimentarius dont le domaine de compétence est principalement la santé publique, l'Office international des épizooties (OIE) dont le domaine de compétence est la santé animale et, enfin, la Convention internationale de protection des végétaux (CIPV) dont

le domaine de compétence est la santé des végétaux. Comme dans le cas de l'accord TBT, le principe est que les normes internationales constituent des références acceptables pour l'établissement de réglementations nationales. L'accord encourage les gouvernements à utiliser les normes internationales et dispense de justifications une réglementation nationale qui repose sur celles-ci. Si un pays souhaite déroger, il doit satisfaire aux évaluations de conformité, comme dans le cadre de l'accord TBT, mais avec davantage de preuves scientifiques. Dans l'accord SPS, la référence explicite aux normes du Codex donne à l'aspect scientifique une portée accrue. Selon l'accord SPS, un Etat qui aurait des réglementations nationales plus sévères que celles prévues par les normes internationales pertinentes devra justifier le maintien ou la mise en place de sa réglementation en s'appuyant sur les "preuves scientifiques disponibles". La notion d'analyse de risques est primordiale dans l'accord SPS. L'analyse des risques comprend plusieurs phases, en particulier une phase d'évaluation ("assessment") et une phase de gestion des risques ("management") qui peut reposer sur plusieurs moyens, y compris la prévention, l'étiquetage, la fixation de limites ou la mise en œuvre de procédés particuliers.

(D'après Doussin, 1995; Bureau et Bureau, 1998)

Le nouveau cadre du commerce

Les normes et recommandations de la CIPV, de l'OIE et du Codex jouent donc un rôle important dans la légitimité des réglementations nationales vis-à-vis d'autres pays. Elles sont même fondamentales en dehors des panels puisque, lorsqu'une réglementation s'y conforme, elle n'a pas à être notifiée à l'OMC ni justifiée vis-à-vis d'un autre Etat.

3) Le statut des procédures volontaires

A côté des réglementations publiques, les approches volontaires de certification, émanant du secteur industriel et concernant la gestion de l'innocuité et de la qualité des produits alimentaires, jouent un rôle croissant sur le plan international. Dans certains cas, les normes définies ont été adoptées par les pouvoirs publics et sont devenues obligatoires. Un certain nombre de pays ont, par exemple, exigé du secteur agro alimentaire qu'il applique la procédure dite Hazard Analysis at Critical Control Points (HACCP). Il s'agit d'un système de principes qui identifie les dangers et détermine les points du processus de transformation auxquels il est le plus utile d'effectuer des contrôles pour éliminer les risques de contamination par des éléments pathogènes. Il

établit des niveaux cibles et des niveaux acceptables de dangers et définit les tests correspondants. Il ne s'agit pas d'une approche de certification mais d'une méthode de maîtrise des risques, essentiellement microbiologiques. Les principes généraux ont été précisés au niveau du Codex Alimentarius et la méthode HACCP peut être rendue obligatoire : c'est d'ailleurs déjà le cas dans de nombreux pays dont la France ou le Canada et, depuis 1998, dans le secteur de la viande aux Etats-Unis. L'application concrète de cette méthode, comme le choix des points critiques ou la manière de les maîtriser, relève de la responsabilité des entreprises.

L'utilisation du système HACCP ou d'autres programmes similaires peut faciliter les échanges si leur mise en œuvre est harmonisée à travers le monde. Mais elle peut aussi jouer un rôle de barrière aux échanges si elle est introduite sans considération des particularités nationales. Or, il existe des divergences entre les méthodes requises à l'intérieur du système HACCP. A partir des mêmes principes généraux, certains pays ont établi des cahiers des charges plus contraignants que d'autres alors qu'il n'existe pas de reconnaissance mutuelle entre Etats. Ainsi, certains pays reprochent aux Etats-Unis d'avoir mis en place des plans HACCP très com-

QUELQUES DIFFÉRENDS PORTÉS PAR L'UNION EUROPÉENNE DEVANT L'OMC DANS LE DOMAINE AGRO-ALIMENTAIRE

Si l'Union européenne n'est pas aussi active que d'autres pays pour porter les différends devant les instances multilatérales, ses demandes de consultation ont cependant contribué à ouvrir des marchés. Parmi les accords trouvés avec les pays mis en cause on peut citer :

- ◆ En 1996, l'Union européenne a contesté les rétorsions unilatérales mises en œuvre par les Etats-Unis à la suite du désaccord sur la viande bovine aux hormones dans la mesure où ce désaccord était désormais traité dans un cadre multilatéral (plainte WT/DS39). A la suite de cette démarche, les Etats-Unis ont mis fin aux majorations de droits en question en juillet 1996.
- ◆ En juillet 1997, l'Union européenne a soulevé le problème des restrictions quantitatives appliquées par l'Inde à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels (demande de consultation à l'OMC, WT/DS96/1). L'Union y voyait une violation de l'accord SPS. Suite à cette démarche, l'Inde a assoupli sa réglementation, et, en avril 1998, les deux parties ont notifié à l'OMC une solution trouvée d'un commun accord.

D'autres différends sont en cours d'examen. On peut en citer quelques-uns, en sachant que l'information sur le suivi de ces différends est disponible auprès de l'OMC (<http://www.wto.org>) :

- ◆ Une plainte de l'Union européenne à l'encontre du Japon porte sur les mesures affectant les importations de viande de porc (WT/DS66). L'Union a présenté une demande de consultations en janvier 1997.
- ◆ En avril 1997, l'Union européenne a demandé des consultations au sujet des taxes intérieures appliquées par la Corée du sud à certaines boissons alcoolisées (WT/DS75/1), puis elle a demandé en septembre 1997 l'établissement d'un panel. Celui-ci a constaté que le soju est directement concurrent et substituable avec les boissons alcooliques distillées importées (whiskies, brandy, cognac, rhum, gin, vodka, etc.). Il a constaté également que la Corée du sud a soumis les produits importés à une taxation différente. En outre, la différence de taxation est appliquée de manière à protéger la production nationale. En sep-

Le nouveau cadre du commerce

plexes et directifs qui vont à l'encontre des principes mêmes de la méthode et s'opposent aux dispositions de l'accord SPS faisant obligation aux Etats de fonder leurs relations sur le "principe de l'équivalence" (obligation de résultats, liberté de moyens). Le gouvernement américain a précisé que les pays exportant aux Etats-Unis devraient établir des systèmes d'inspection "équivalents" aux exigences américaines : ce qui, en agroalimentaire, signifie que toutes les entreprises exportatrices de viande devraient adopter des plans HACCP équivalents à ceux des Américains. D'où des difficultés, en particulier pour les petites entreprises de pays en développement ou en transition, et un dossier qui fait actuellement l'objet de travaux dans le cadre du Comité sur l'hygiène alimentaire du Codex Alimentarius.

4) Le statut des normes privées

Les textes élaborés par les structures professionnelles jouent un rôle croissant dans l'établissement des réglementations internationales. Par l'obligation de comportement qu'elles peuvent induire, elles deviennent, de fait, obligatoires et l'articulation de ces procédures avec les réglementations natio-

nales est parfois ambiguë. De plus, le statut et la place de la réglementation privée diffèrent considérablement selon les pays. Dans certains pays, la responsabilité de la formulation et de l'application des normes incombe à une agence privée (par exemple, une association commerciale) ou à l'un des agents dominants du marché et ceci est perçu comme une alternative à la réglementation publique. Dans d'autres pays, comme la Nouvelle-Zélande, la réglementation privée est mise en place par les pouvoirs publics. Elle a force de loi et elle est porteuse, le cas échéant, d'assurances publiques ou de pénalités pour manquement à la loi. Enfin, dans d'autres pays, comme les Etats-Unis, ce sont les mécanismes de responsabilité civile qui assurent une certaine autodiscipline du secteur et qui conduisent parfois les entreprises à imposer à leurs fournisseurs des normes plus sévères que les normes légales.

Des travaux empiriques ont montré que les hauts niveaux de dommages et intérêts accordés par les tribunaux aux victimes d'un accident sanitaire pouvaient constituer une incitation suffisante pour éviter une réglementation publique coûteuse pour les entreprises. Néanmoins, le développement du commerce international met de plus en plus souvent en évidence les incohérences entre les différents systèmes privés

tembre 1998, le panel a conclu que la Corée du sud avait enfreint les dispositions du GATT.

- ◆ En juin 1997, l'Union européenne a présenté une demande de consultations à l'encontre du Chili, au sujet de sa taxe spéciale sur les ventes d'alcool (WT/DS87/1). Celui-ci imposait une taxe plus élevée sur les alcools importés que sur le Pisco, un alcool local. L'Union a obtenu l'établissement d'un panel en novembre. En décembre, une nouvelle demande de l'Union a visé la modification de la loi sur la taxation des boissons alcooliques adoptée par le Chili pour répondre aux attaques précédentes. L'Union estimait que la loi, même modifiée, restait contraire à l'article III.2 du GATT de 1994. Le même panel a été chargé d'examiner ce différend en mars 1998.
- ◆ En août 1997, une plainte de l'Union européenne (WT/DS100/1) a porté sur une mesure prise par le Département de l'Agriculture américain interdisant d'importer des volailles européennes. L'Union européenne s'est appuyée sur le fait que, bien que cette décision était censée avoir été prise pour assurer

l'innocuité des aliments, elle n'indiquait pas les raisons de l'interdiction soudaine des importations.

- ◆ L'Union européenne a déposé une plainte en août 1997 au sujet d'une mesure de sauvegarde définitive appliquée par la Corée du sud aux importations de certains produits laitiers (WT/DS98/1). En janvier 1998, l'Union demandé l'établissement d'un panel, et, après y avoir renoncé temporairement, a réitéré sa demande en juin 1998. Celui-ci a été établi en juillet 1998.
- ◆ En septembre 1998, l'Union européenne a porté devant l'OMC un différend sur les droits compensateurs mis en place par l'Argentine sur les importations de gluten de blé européen (WT/DS145/1). L'enquête qui a conduit à l'imposition de ces droits ayant été ouverte en octobre 1996, l'Union européenne a constaté que la durée de celle-ci avait dépassé 18 mois, ce qui est contraire à l'article 11.11 de l'accord sur les subventions. L'Union estime également qu'il y a violation de l'article 10 dudit accord.

Le nouveau cadre du commerce

de certifications et programmes volontaires. Les membres de la British Meat Manufacturers Association, qui regroupe les industriels britanniques de la viande, doivent, par exemple, se conformer à un ensemble de règles d'hygiène qui vont bien au-delà des règlements techniques de sécurité publique. Pour un fournisseur, il est donc difficile de satisfaire les standards différents des industriels de plusieurs pays. Les textes élaborés par des structures professionnelles, avec l'appui ou la collaboration active de structures étatiques rentrent dans le champ des préoccupations d'organismes comme l'OMC, car ce sont des entraves potentielles au commerce résultant du comportement des Etats.

Les normes de systèmes établies par l'International Standardization Office (ISO) connaissent un succès important (4). Installé à Genève, cet organisme développe des principes de bonnes pratiques volontaires et définit des normes dans le but de faciliter les échanges. A la différence des institutions telles le Codex ou la CIPV, ce ne sont pas des organismes gouvernementaux représentant les différents membres, mais généralement des émanations de l'industrie. L'ISO intervient comme une tierce partie, élaborant des normes servant aux organes de certification.

Les normes de la série ISO 9000 n'ont pas pour but d'attester de la qualité sanitaire. Elles garantissent la fiabilité du système organisationnel d'une entreprise et son aptitude à assurer la conformité entre produits fabriqués et souhaits des clients. Cela peut naturellement concerner l'aspect sanitaire mais aussi d'autres aspects réglementaires ou commerciaux. Un certain nombre de pays, comme l'Australie, tendent à imposer l'utilisation des normes ISO aux entreprises qui exportent chez eux. De ce fait, certains économistes (Caswell et Modjuszka, 1996) pensent que celles-ci pourraient devenir des standards régulant le commerce international, alors qu'aujourd'hui leur utilisation reste volontaire (5).

La certification ISO 14000 porte, elle, sur les aspects environnementaux. Elle vise à donner aux parties intéressées l'assurance qu'un "système de management de l'environne-

ment" approprié, dont elle spécifie les exigences et impose une amélioration continue, est mis en œuvre par les entreprises. Etant donné l'extrême hétérogénéité de l'impact environnemental des différentes entreprises de tous les secteurs, il est certain qu'une procédure volontaire, au cahier des charges relativement flexible, est sans doute un moyen efficace d'imposer une certaine discipline. A ce titre, le relatif succès de la certification ISO 14000, par rapport au règlement européen "Eco-Audit" qui poursuit des objectifs similaires, prouve l'intérêt des procédures de type ISO comme moyen de mettre en place un référentiel identifiable par les entreprises. A l'avenir, la famille de type ISO 14000 ou encore la norme SA 8000, inventée par un collectif d'associations et d'entreprises américaines et européennes pour certifier les pratiques "éthiques" (travail des enfants en particulier), pourraient sans doute jouer un rôle important dans la définition d'une discipline quant à l'utilisation de restrictions commerciales.

5) L'Europe utilise-t-elle le nouveau cadre international ?

D'une manière générale, la plupart des observateurs s'accordent à penser que l'Union européenne n'a pas suffisamment utilisé le nouveau cadre réglementaire multilatéral. Les raisons fréquemment invoquées sont la lourdeur du processus de décision communautaire et le fait que les intérêts divergents des quinze Etats-membres rendent difficile une offensive légale vis-à-vis d'un pays tiers, avec lequel un membre de la Communauté a toujours une négociation en cours. L'Union européenne n'a, par exemple, jamais contesté la "Clause Delaney" (qui permet aux Etats-Unis d'interdire la commercialisation d'aliments contenant des traces décelables de produits cancérigènes) alors que celle-ci, d'une part, nuit à ses exportations (*lire page 29 l'exemple de la procymidone*) et, d'autre part, s'avère incohérente avec les dispositions de l'accord SPS (6).

Le nouveau cadre du commerce

Cependant, même si l'Europe n'a sans doute pas su jusqu'ici tirer tout le parti de ce nouveau cadre international, la Commission a souvent appelé les industriels à se mobiliser pour appuyer son action et elle a porté plusieurs dossiers devant l'OMC, dont certains avec succès. Les panels contre le régime coréen de taxation des alcools en est une illustration. De même, la plainte européenne à l'encontre du régime fiscal discriminatoire japonais en matière d'alcools importés a permis d'ouvrir davantage le marché nippon aux exportations européennes, la Commission ayant, suite au panel de 1997, conclu un accord avec le gouvernement japonais, qui diminue de 44% les taxes sur le whisky et le brandy (*lire encadré pages 20/21*). De son côté, il semble que l'administration américaine ait récemment pris des dispositions pour utiliser d'une manière

plus offensive ce nouveau cadre réglementaire, comme en témoignent les discussions qui ont suivi le rapport du General accounting office (GAO) de 1997, qui a examiné l'adéquation des institutions officielles aux règles de l'accord SPS. La collaboration entre l'administration et les industriels, dans le cadre de l'enquête sur les barrières aux exportations agro-alimentaires américaines a permis un inventaire précis des problèmes. Et les crédits alloués pour des recherches scientifiques par le Département de l'agriculture ou des organismes scientifiques comme le National Research Council permettent une forte implication des universitaires dans les travaux en lien direct avec les négociations internationales (en particulier dans le cadre du Codex Alimentarius) où les enjeux sont importants.

(4) L'ISO n'élabore que très peu de textes concernant les denrées alimentaires, à l'exception des méthodes d'analyses

(5) Le Codex a tenté d'intégrer le système ISO 9000 au même titre que les autres systèmes d'assurance-qualité mais cela a suscité l'opposition de certains pays, notamment des pays en développement

(6) Cette réglementation n'est pas cohérente avec les dispositions internationales qui prévoient la définition de seuils limites et non pas de risque zéro (voir Antle, 1995). L'administration fédérale américaine elle-même est globalement défavorable à cette clause, car elle y voit un principe de précaution proche de celui qu'invoque l'Europe dans d'autres dossiers et estime que cette législation gêne même le commerce entre Etats américains. Mais la pression des organisations de consommateurs s'opposant à son élimination est très forte et certains Etats y sont très attachés.

LE CODEX ALIMENTARIUS (7)

Depuis sa création en 1962, les textes du Codex Alimentarius constituent une somme fondamentale de normes, directives, recommandations, codes d'usage et réglementations. Des centaines d'additifs et de contaminants ont été testés et des milliers de taux maxima de résidus de pesticides fixés. Au total, c'est une trentaine de volumes sur lesquels les Etats peuvent s'appuyer pour "protéger la santé des consommateurs et assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce des produits alimentaires".

La Commission du Codex (CAC) regroupe plusieurs structures :

- ◆ une commission de 163 pays chargée d'adopter dans leur version définitive les textes des normes, directives, recommandations ou codes d'usages élaborés par les Comités spécialisés. Celle-ci se réunit tous les deux ans, alternativement à Rome et Genève
- ◆ un Comité exécutif de dix membres représentant les grandes zones géographiques de la planète. Il se réunit tous les ans pour préparer les décisions et orienter le travail du Codex
- ◆ un Secrétariat permanent basé à Rome et constitué de six fonctionnaires pour suivre les travaux des différents organes
- ◆ des Comités spécialisés qui discutent les normes et autres textes. Une partie d'entre eux a une vocation "horizontale" : ils travaillent sur certaines réglementations (additifs, étiquetage, etc.), les principes généraux, les modalités d'inspection, les méthodes d'analyses, etc... D'autres comités travaillent sur les produits ou des groupes de produits (laitiers, de la mer, etc.). Enfin, cinq comités s'intéressent aux problèmes spécifiques des différentes zones géographiques (Afrique, Asie, Europe, Amérique latine et Caraïbe, Amérique du nord et Pacifique). Chaque comité est présidé et accueilli par un pays hôte qui organise les sessions.

Les textes sont élaborés dans les comités suivant une procédure en huit étapes. Jusqu'à leur adoption définitive par la Commission, ceux-ci ne constituent qu'un ensemble de preuves ou de recommandations scientifiques, sans valeur de référence au titre de l'OMC. Mais ils peuvent cependant aider un Etat à asseoir une position en cas de conflit ou de controverse.

Via un Comité spécifique, la Commission du Codex s'intéresse également aux services d'inspection et de certification des denrées alimentaires importées. Elle élabore des directives ou des recommandations concernant l'harmonisation et la transparence des procédures, l'évaluation des méthodes : ceci dans le but de faciliter l'équivalence et la reconnaissance entre systèmes nationaux, l'harmonisation des contrôles, des mesures prises et des certificats officiels.

(d'après Doussin, 1995)

Les nouveaux enjeux autour du Codex alimentarius

Le Codex Alimentarius regroupe un ensemble de normes : ce que l'on entend généralement par "Codex" correspond en fait à la "Commission du Codex". Mais ceci ne déprécie en rien son importance : créé et financé par l'Organisation de l'agriculture et de l'alimentation (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), cet organisme international met au point des textes afin de "guider et promouvoir l'élaboration, la mise en œuvre et l'harmonisation de définitions et d'exigences relatives aux produits alimentaires et, de ce fait, favoriser le commerce international". Selon ses "Principes généraux", ses normes, directives, codes d'usage et recommandations doivent répondre à un double objectif : "protéger la santé des consommateurs et assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce des produits alimentaires".

Jusqu'à la création de l'OMC en janvier 1995, les négociations sur les normes internationales au sein du Codex ne constituaient pas un enjeu majeur, dans la

mesure où les pays choisissaient librement de respecter ou non ces normes. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas : les normes du Codex peuvent avoir force de loi et, dans certains cas, l'emporter sur les normes nationales. Les conséquences commerciales de l'adoption d'une norme ou d'une définition par le Codex sont donc de première importance pour les Etats comme pour les industriels. Deux dossiers récents, cruciaux pour la France, illustrent bien cette situation :

Les eaux minérales naturelles.

L'affaire débute avec la définition par le Comité du Codex spécialisé sur l'hygiène d'une norme sur les eaux minérales naturelles, proche de celle en vigueur en Europe : c'est-à-dire spécifiant que la pureté micro-biologique doit être atteinte par des moyens particuliers (dont l'embouteillage à la source) et qu'un traitement antimicrobien n'est pas nécessaire. Autrement dit, l'eau "naturelle minérale" apparaît comme un produit spécifique, non stérilisé et une norme différente

(7) Lire aussi le Point de vue page 50

devrait s'appliquer aux "autres" eaux en bouteille. En juin 1997, cette proposition est soumise à la Commission du Codex qui doit, selon la procédure en vigueur, l'adopter comme standard international ou la rejeter. Un grand nombre de pays européens étaient évidemment favorables à l'adoption, arguant d'une longue pratique de production et de consommation. Mais d'autres pays, dont le Japon et les Etats-Unis, s'y opposaient, estimant que la norme proposée ne permettait ni le transport en vrac ni la stérilisation des eaux et ne prenait donc pas en compte la diversité des situations existant dans le monde. Finalement, le vote a débouché sur l'adoption (33 voix pour, 31 contre et 10 abstentions) au grand dam de la délégation américaine qui a souligné, d'une part, que la norme adoptée faisait fi des impératifs de santé en interdisant les traitements antimicrobiens et, d'autre part, créait des impératifs réglementaires inutiles, contraires aux principes généraux du Codex. Ce dossier est révélateur de l'efficacité de la mobilisation des industriels, des scientifiques et des pouvoirs publics de plusieurs pays européens dans le cadre des travaux du Codex.

L'exemple des yaourts vivants.

Comme pour les eaux minérales, la définition du produit variait selon les pays : restrictive en France, où le yaourt doit contenir des ferments vivants (ce qui implique une logistique complexe), plus souple ailleurs. D'où de graves répercussions commerciales, notamment sur les marchés tiers en pleine expansion et un enjeu crucial : la définition d'une norme Codex en faveur de laquelle chercheurs et industriels ont su plaider une cause commune auprès des instances concernées (*lire encadré ci-contre*). Cet exemple prouve donc, lui aussi, la nécessité désormais incontournable pour les industriels d'identifier suffisamment tôt les problèmes scientifiques pouvant survenir sur le plan international et de finaliser des objectifs de recherche précis de manière à disposer de preuves scientifiques au moment de la bataille dans les instances internationales de normalisation.

Cependant, ces deux exemples ne doivent pas faire oublier les dossiers dont l'issue est plus incertaine. Les instances internationales n'ont ainsi pas reconnu la validité de certains arguments européens quant à la

YAOURTS : LE DÉFI D'UNE NORME INTERNATIONALE

Depuis le début du siècle, les yaourts français sont des produits vivants, l'opinion publique ayant relayé l'intuition scientifique de l'effet bénéfique des bactéries lactiques sur la santé. Dans les années quatre-vingt, les Etats-Unis et les pays d'Europe du Nord ont cependant commencé à stériliser leurs yaourts après fermentation : ce qui rend la chaîne du froid inutile et réduit les coûts logistiques. Pour protéger leur savoir faire mais aussi le dynamisme économique de leur secteur, les industriels français ont alors pris conscience de la nécessité de prouver scientifiquement l'intérêt de la flore vivante pour la santé.

Le syndicat Syndifrais a lancé un programme de recherche dans le cadre duquel des universitaires ont réussi à démontrer ses effets positifs sur la digestion du lactose et la stimulation de l'immunité : autant d'arguments solides pour défendre la séparation entre produits vivants et produits post-thermisés et obtenir une définition officielle reconnaissant celle-ci.

Le dossier était fondamental, d'abord, au niveau du marché unique européen où il n'est pas possible de refuser la commercialisation d'un produit vendu dans un autre Etat-membre : ce qui signifie que, faute d'une appellation différenciant produits vivants et produits post-thermisés, le consommateur ne pouvait pas faire la différence. Les industriels français ont réussi à obtenir gain de cause puisque la définition communautaire des "yaourts" inclue désormais " la présence de bactéries lactiques (spécifiées) vivantes en quantité importante " et que la Cour de Justice européenne ne reconnaît un libre droit de circulation sous l'appellation "yaourts" qu'aux seuls produits contenant des ferments vivants (arrêt Smanor).

Au niveau international, par contre, la victoire n'est pas définitive. Les normes actuelles différencient bien les deux catégories de produits : l'appellation "yaourts" est réservée aux produits contenant des ferments vivants alors qu'un produit post-thermisé n'y a pas droit, même sous forme de référence dans sa dénomination. Mais ces normes, anciennes, sont en cours de révision. Grâce à la qualité du dossier scientifique présenté, la distinction a été, pour le moment, maintenue par le Codex. La décision finale n'interviendra qu'en 2000 et, plus vraisemblablement, en 2002. En attendant, ce dossier reste révélateur de l'importance des arguments scientifiques puisque le Codex Alimentarius, comme l'accord multilatéral de 1994 sur les aspects sanitaires, donne un rôle central à la "preuve (evidence en anglais) scientifique disponible".

(D'après Bourlioux, 1998)

nécessité d'interdire les hormones comme activateurs de croissance en viande bovine. Dans la mesure où cet échec s'est accompagné d'une offensive américaine et canadienne auprès de l'OMC pour obtenir la levée de l'interdiction européenne d'importations, les conséquences pourraient être graves pour certains opérateurs de la filière. De même, l'issue des discussions en cours sur l'utilisation de la somatotropine en élevage laitier ou sur la nécessité de tracer ou d'étiqueter les produits issus d'organismes génétiquement modifiés, reste indéterminée.

1) La présence scientifique au Codex et dans les autres instances de normalisation

Les pays au plus fort potentiel scientifique et les pays les mieux représentés tirent sans doute des avantages commerciaux du cadre actuel du Codex et des modalités des accords SPS et TBT. En effet, dans la mesure où les normes internationales ont potentiellement prédominance sur les normes nationales, il est fondamental lorsqu'il existe, par exemple, plusieurs méthodes pour assurer un niveau désiré de sécurité des produits ou encore pour définir une allégation ou une dénomination lourde d'enjeux commerciaux, que ne soient pas seulement considérées les options préférées de certains industriels ou de certains pays. La participation des scientifiques au Codex a de lourdes implications économiques depuis que celui-ci sert de référence pour l'accord SPS.

La représentation des Etats dans les Comités constitue un point très sensible : ce qui prouve que les enjeux sous-jacents ne sont pas qu'honorifiques. Or, des pays à faible potentiel scientifique, comme les pays en voie de développement, sont peu représentés dans les comités du Codex et au Comité mixte des experts sur les additifs alimentaires (JECFA) à la Réunion d'experts sur les additifs alimentaires (JMPR) de la FAO et de l'OMS sur lesquels s'appuient les travaux du Codex. La présence des scientifiques américains est,

par contre, très importante. Globalement, les pays les plus avancés sur le plan scientifique s'abritent derrière la nécessité de sélectionner les experts pour leurs compétences scientifiques et non pas pour représenter une certaine zone géographique.

Cependant, le fait de voter au Codex permet, aujourd'hui, aux pays en développement de disposer de moyens de pression. L'adoption des normes par vote prouve qu'existent, au-delà de la science pure, des considérations politiques et économiques autour des normes scientifiques. Les normes sont parfois adoptées à de très courtes majorités : ce qui pose le problème de leur légitimité et de leur acceptation. Une révision des modalités de scrutin, prévoyant l'adoption à une majorité des deux tiers, est en débat mais aucun consensus sur le sujet n'a pu être trouvé lors de la session sur les principes généraux réunie à Paris en septembre 1998.

Comme le souligne Doussin (1998), pour un même niveau de protection des consommateurs, une approche particulière d'une réglementation peut être extrêmement favorable ou défavorable à tel pays ou à telle industrie. Les experts jouent donc un rôle important dans le domaine des justifications scientifiques (notamment l'évaluation des risques chimiques et microbiologiques) et ce domaine prend une importance considérable avec l'accord SPS. Les experts ont également un rôle en matière de choix d'options de gestion des risques : faisabilité, impératifs précis à tel moment de la chaîne, etc. La non-harmonisation des contenus de la démarche HACCP n'est pas neutre sur le plan commercial. Enfin, dans l'analyse de risque elle-même, il est nécessaire de pouvoir juger de l'intérêt des différentes options de gestion du risque, y compris sur le plan économique.

La liste des allergènes potentiels dans un aliment est infinie et les scientifiques doivent aider à déterminer une liste utile, mais pas exagérément contraignante pour les industriels. Des enjeux similaires concernent les allégations-santé et les allégations nutritionnelles ou encore la justification de l'utilisation des additifs, au nom du principe du "besoin techno-

logique" admis au Codex. Pour justifier des procédés les uns par rapport aux autres, les scientifiques doivent également aider à juger du bien-fondé des procédés utilisés ou réclamés par les agriculteurs et les industriels au nom des "bonnes pratiques" agricoles, vétérinaires, etc... Si l'accord TBT reconnaît comme légitime la maîtrise des risques de fraude pour réglementer les importations, l'expertise est nécessaire pour justifier l'intérêt d'une approche plutôt que d'une autre. Enfin, l'expertise scientifique est nécessaire dans tout ce qui concerne la "typicité" des produits : les enjeux sont fondamentaux pour justifier vis-à-vis de pays tiers un mode de fabrication, un conditionnement ou la forme d'un produit traditionnellement utilisés en France mais coûteux en terme de déchets et de logistique (Doussin, 1998).

2) La place de l'industrie et des consommateurs

Le poids des industriels dans le processus d'élaboration des normes du Codex, via les Comités, le JECFA et le JMPR, est sujet de débat. Face aux interférences économiques, les consommateurs s'organisent de plus en plus, en particulier via les réseaux informatiques, pour contester la place laissée à l'industrie. Des organisations canadiennes et anglaises de consommateurs ont, par exemple, mis en cause les pratiques des grands groupes agro alimentaires, estimant que ces compagnies utilisent le Codex pour généraliser des pratiques, telles que la réduction des normes nutritionnelles ou l'allè-

gement des contraintes sur les allégations. De même, les velléités de codifier les suppléments diététiques et vitaminés au Codex ont récemment provoqué la colère de consommateurs nord américains : ils y ont vu la main des "corporations pharmaceutiques géantes" contre leurs libertés individuelles d'utiliser des suppléments diététiques naturels (8). Les industriels, eux, accusent les organisations de consommateurs de vouloir introduire des préoccupations "non scientifiques" dans l'expertise et ils s'opposent à leur trop large intégration dans les Comités. Mais les controverses sur la place laissée aux industriels par les gouvernements pourraient se développer car les instances du type Codex sont de mieux en mieux connues des consommateurs grâce à la médiatisation des panels.

Ainsi, de nombreux problèmes liés au Codex nécessitent une attention des agriculteurs, des industriels et des pouvoirs publics, mais aussi une sensibilisation plus forte des chercheurs aux enjeux internationaux. Les dossiers dont l'issue a été satisfaisante pour les intérêts économiques européens prouvent que l'apport de la communauté scientifique a été souvent déterminant, tant au sein du Codex Alimentarius que des comités joints à plusieurs instances des Nations Unies. Egalement essentielle est l'harmonisation des points de vue européens : les divergences au sein de l'Union sont souvent cause de déboires en cas de conflits internationaux, témoin l'arbitrage rendu par l'OMC sur le régime d'importation des bananes.

(8) On peut dans ce cas s'interroger sur une possible manipulation de ces consommateurs, dans la mesure où il semble que c'est la volonté des firmes industrielles de ne pas voir porter atteinte à un marché lucratif qui a conduit la délégation américaine à refuser de mettre en place quelques règles élémentaires. Ces règles vont pourtant globalement dans le sens de la protection des consommateurs.

Vers un nivellement par le bas des normes et règlements techniques ?

Des organisations consuméristes et environnementales, comme la puissante Public Citizen Inc de Ralph Nader aux Etats-Unis, s'émouvent de la possible prédominance des normes du CIPV, de l'OIE et surtout du Codex (9) sur les normes nationales. Elles craignent une perte de souveraineté nationale dans le droit à établir un niveau de protection des consommateurs, mais aussi le nivellement par le bas des réglementations, dans la mesure où les normes internationales sont parfois moins restrictives que les normes nationales.

Aux Etats-Unis, le problème sanitaire est très sensible. Et ce d'autant que des cas d'intoxication par *Escherichia coli*, *Salmonella*, *Campylobacter* ou *Listeria* ont récemment été très médiatisés, certains impliquant directement des produits importés : gastro-entérites avec des fruits d'Amérique centrale à cause de *Cyclospora*, snacks food d'Israël, saumon du Danemark, lait de coco de Thaïlande avec des germes de choléra, etc... Ces problèmes sanitaires liés aux produits importés ont fait la une du *New York Times* et d'émissions télévisées. Près d'une dizaine de livres grand public sont sortis sur le sujet, comme celui de Nichols Fox "Spoiled : why our food is making us sick and what we can do about it" qui connaît actuellement un grand succès. Des organisations de consommateurs puissantes (comme le Center for Science in the Public Interest, qui revendique un million de membres et cible ses activités sur la sécurité des produits alimentaires, The Safe Food Coalition, Public Voices for Food and Health Policy ou encore l'association Safe Tables Our Priority, fondée par des parents de victimes d'intoxications alimentaires) (10) sont particulièrement véhémentes et mettent directement en cause l'accord SPS et le rôle donné au Codex. Elles

dénoncent le risque que puissent être autorisés des produits étrangers non pasteurisés, en premier lieu desquels les fromages européens. Elles demandent également une révision de l'article 10 de l'accord SPS qui prévoit des conditions particulières pour la mise en place des clauses sanitaires dans les pays en voie de développement afin de ne pas gêner exagérément le développement de leurs exportations agro alimentaires.

En Europe, les organisations de consommateurs sont moins véhémentes sur les aspects sanitaires. Elles se préoccupent davantage d'autres attributs de la qualité, comme les problèmes environnementaux, éthiques ou culturels, pour critiquer les possibles effets néfastes de la libéralisation des échanges sur la qualité de l'alimentation. Les consommateurs européens ne sont cependant pas prêts à accepter toutes les réglementations et les normes sanitaires en vigueur à l'étranger : leurs associations soutiennent, par exemple, la position de la Commission européenne qui refuse l'usage de produits désinfectants chlorés en bout de chaîne dans les abattoirs de volailles tout comme le fait que l'eau utilisée pour refroidir les volailles soit soumise à des critères de pureté inférieurs à ceux utilisés en Europe.

Ces craintes des consommateurs rendent également les pouvoirs publics très prudents en termes de procédures d'inspections vétérinaires dans le cadre des accords d'équivalence avec les pays d'Europe centrale : les modalités des accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certifications sont en cours de discussion au sein du Codex Alimentarius et un projet de directive a atteint le niveau 5 du processus d'adoption.

(9) Les questions traitées par celui-ci sont particulièrement sensibles car elles touchent davantage à la santé humaine

(10) En particulier d'intoxications dues aux hamburgers d'une chaîne de restauration rapide contaminés par *Escherichia coli* O157:H7 qui ont causé plusieurs morts en 1993

1) Les résidus chimiques

Aux Etats-Unis, les organisations de consommateurs redoutent tout particulièrement l'harmonisation vers le bas en termes de résidus chimiques. Elles critiquent, par exemple, le fait que les accords internationaux fixent des seuils maxima de résidus tolérés pour les pesticides, alors que la "Clause Delaney" interdit de commercialiser aux Etats-Unis un produit où peut être détectée une trace de substance potentiellement cancérigène (11). Remontant aux années cinquante, cette clause a été amendée en 1996, avec l'adjonction de seuils pour certains résidus. Mais elle reste très restrictive et peut s'avérer particulièrement difficile à respecter par les industriels car les nouvelles méthodes de détection permettent d'identifier des résidus au niveau de la simple molécule, parfois à un taux où (comme dans les oranges) le produit est naturellement présent. Enfin, elle peut être très gênante pour les exportateurs européens de vin et d'huile d'olive. Dans le passé, elle a permis aux Etats-Unis de restreindre les importations du fait de traces minimales de procymidone, un fongicide inutile sur les vignobles californiens mais indispensable en Europe.

Autre exemple de controverse : la révision des réglementations américaines sur le taux de plomb dans les aliments. Les seuils américains sont souvent plus restrictifs que ceux des autres pays. Comme en témoignent de nombreux forums électroniques, les consommateurs admettent mal qu'au titre de l'alignement sur les normes du Codex, ils doivent accepter la commercialisation de produits avec un taux de plomb supérieur à celui autorisé aux Etats-Unis.

2) Les additifs

L'harmonisation internationale des listes d'additifs autorisés est vécue dans plusieurs pays comme une régression et soulève les critiques des organisations de consommateurs. Aux

Etats-Unis, par exemple, celles-ci s'inquiètent que la liste provisoire adoptée au Codex Alimentarius inclue des additifs non approuvés par l'administration américaine, tels les cyclamates ou le sucralose. Au Japon, où sont interdits près de 200 additifs autorisés aux Etats-Unis (12), les groupes de consommateurs ont calculé que chaque japonais consommait 4 kilos d'additifs alimentaires au cours de sa vie et que près de 100 000 additifs étaient produits dans le monde : ce qui, selon eux, rend les importations potentiellement suspectes et plaide pour une liste encore plus restrictive de produits autorisés.

Les associations de consommateurs s'inquiètent aussi de la place faite aux "justifications technologiques" qui permettent aux industriels d'utiliser des additifs non répertoriés. Les Codes de bonnes pratiques agricoles, de bonnes pratiques vétérinaires, de bonnes pratiques technologiques ont, en effet, un rôle important dans l'élaboration des normes internationales. De ce fait, les industriels peuvent, par exemple, invoquer des raisons de "bonnes pratiques" pour introduire des additifs. En Europe, les consommateurs, en particulier britanniques, critiquent fortement le Codex et ce qu'ils considèrent comme l'influence des industriels dans ce domaine. Ils rejoignent d'ailleurs le point de vue de certains industriels français qui dénoncent souvent l'usage d'additifs comme une solution de facilité qui heurte une pratique du respect de l'aliment, peut être plus forte en France que dans d'autres pays. Les consommateurs déplorent, par exemple, l'emploi de substances maintenant la couleur des denrées périssables, qui n'améliorent pas l'aliment et peuvent même induire en erreur quant à sa fraîcheur. Les organismes de normalisation ont recours à ces codes et aux justifications technologiques, comme un moyen de laisser les entreprises décider de la façon de produire le plus efficacement. Néanmoins, les organisations de consommateurs soupçonnent une certaine complaisance des organisations internationales en ce domaine,

(11) Le Center for Science in the Public Interest vient de réitérer son attachement à la Clause Delaney en vertu d'une attitude de précaution

(12) Pour les exportateurs agro-alimentaires américains et européens, cela constitue une entrave au commerce

liées à la forte représentation des industriels dans les comités scientifiques des instances de normalisation. Face aux normes internationales en matière d'additifs, les organisations britanniques de consommateurs protestent, par exemple, contre le fait que 81% des participants non gouvernementaux au Codex viennent de l'industrie contre 1% pour les organisations de consommateurs.

3) La composition des aliments

A l'heure actuelle, exceptés les Etats-Unis ou Israël, peu de pays ont mis en place des obligations d'étiquetage sur la composition nutritionnelle des aliments. Le Codex n'a émis que des "recommandations" en la matière, même si le bien fondé d'un Etat à exiger un étiquetage n'est pas contesté : il s'agit d'un choix politique.

C'est un sujet très sensible aux Etats-Unis où les associations de consommateurs sont très attachées à l'étiquetage en vigueur et craignent que les produits importés, non soumis aux mêmes règles, ne remettent en cause toute la politique d'information des consommateurs, en particulier sur les risques cardio-vasculaires.

Autre sujet sensible : celui des dénominations en termes de composition des aliments. Les organisations américaines de consommateurs protestent, par exemple, contre la décision du Codex qui, en matière d'eaux minérales, permet de commercialiser des eaux avec des taux de minéralisation plus bas que celui traditionnellement admis aux Etats-Unis. De même, en termes d'allégations nutritionnelles et d'allégations santé, leur crainte est forte que les accords régionaux de libre échange comme les règles du commerce multilatéral, n'affaiblissent les normes américaines. Cette crainte semble cependant peu fondée car les allégations santé sont plutôt plus sévères en Europe qu'aux Etats-Unis : la législation communautaire interdit, par exemple, les allégations se référant à la maladie alors qu'elles sont autorisées aux Etats-Unis et le laxisme américain en matière de réglementation des

compléments minéraux vitaminés n'est pas nécessairement une garantie pour le consommateur.

4) Des conditions de production plus laxistes du fait des accords internationaux ? Le dossier de la viande aux hormones

En Europe, les exigences des consommateurs en matière de sécurité des produits sont de plus en plus fortes. Suite à plusieurs problèmes sanitaires fortement médiatisés, comme l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ou les cas d'intoxication par des salmonelles au Royaume-Uni, ils exercent des pressions pour obtenir la mise en place de normes plus restrictives et l'application de manière plus stricte des réglementations existantes.

Le malaise des consommateurs s'est accru du fait, d'une part, de la complexité croissante de la filière allant de l'agriculteur au consommateur et d'autre part, d'une défiance grandissante vis-à-vis de la science et de ses implications en terme de réglementations. De plus, les préoccupations des consommateurs vont bien au-delà du seul aspect de l'innocuité des produits. La qualité des aliments et la façon dont ils sont produits, le bien-être animal, l'utilisation de matériel biologique génétiquement modifié, d'hormones ou d'autres activateurs de croissance, les préférences culturelles, la préservation des ressources et la protection de l'environnement sont devenus des enjeux dans le débat public sur la réglementation de l'industrie alimentaire.

Cependant, les problèmes posés par les réglementations nationales vis-à-vis des échanges sont complexes. Lorsque les réglementations diffèrent entre pays, les producteurs nationaux crient à la concurrence déloyale si les importations sont permises, alors que les producteurs étrangers crient, eux, à la discrimination déloyale si des restrictions au commerce sont établies. L'Union européenne est directement confrontée au problème du fait des controverses avec les Etats-Unis sur les produits génétiquement modifiés et du

contentieux avec les Etats-Unis et le Canada sur la viande aux hormones. Les conclusions du panel de 1997 sur la viande bovine ont souvent été perçues en France comme une atteinte inacceptable à la souveraineté européenne et comme un nivellement par le bas des réglementations domestiques.

Aux Etats-Unis, le recours aux hormones comme activateurs de croissance en production de viande bovine concerne plus de 60% du cheptel et même près de 100% dans les élevages intensifs. C'est également, Union européenne exceptée, une pratique courante dans la plupart des autres pays exportateurs de viande. Ces hormones, administrées sous forme d'implants, limitent le développement du gras et permettent une croissance accélérée, donc des coûts d'alimentation réduits.

Dans l'Union européenne, l'utilisation des hormones de croissance est proscrite depuis 1989 et l'importation de viandes produites avec celles-ci interdite. Au départ, cette décision était motivée par des raisons de santé publique, des accidents dus à l'utilisation de stilbènes s'étant produits, en particulier en Italie, dans les années quatre-vingt. Aujourd'hui, cependant, les experts européens ont conclu à l'innocuité des molécules utilisées dans les pays tiers et l'interdiction d'utilisation répond à deux types de raisons : des motivations culturelles (les consommateurs, déjà inquiets de la crise de la "vache folle", répugnent à consommer des produits hormonés) et des objectifs socio-économiques (l'utilisation d'hormones favorisant la croissance de la production alors que s'empilent les excédents communautaires de viande bovine).

Premier pays producteur touché par l'interdiction d'importation, les Etats-Unis contestent le bien-fondé de la décision : à leurs yeux, il s'agit d'une simple mesure protectionniste, les privant de 100 millions de dollars de recettes. Résultat : tout d'abord, la mise en place de mesures de rétorsion avec l'im-

position de droits de douane suffisants pour empêcher l'entrée aux Etats-Unis d'un montant équivalent de produits agricoles européens. Puis, suite à la signature des accords de Marrakech et à la mise en place d'un cadre multilatéral de règlement des conflits commerciaux, une demande d'arbitrage auprès de l'OMC à laquelle s'est joint le Canada (13).

Le Codex n'identifiant pas de risques particuliers pour la santé humaine liés à l'utilisation des activateurs de croissance en usage aux Etats-Unis, le panel réuni par l'OMC a estimé en 1997 que l'Union européenne n'avait pas démontré l'existence de risque pour les six hormones incriminées et qu'elle adoptait donc un niveau de protection du consommateur arbitraire, créant des discriminations contraires à ses engagements. Après appel, un nouveau jugement a été rendu en février 1998. Celui-ci a maintenu le principe de l'illégalité de l'interdiction européenne du fait de l'incapacité de l'Union à apporter les éléments scientifiques suffisants. Le jugement d'appel a cependant modifié certaines conclusions du panel en ce qui concerne la charge de la preuve. L'interprétation des conclusions du panel hormones fait l'objet d'un débat. Jean-Pierre Doussin, de l'Université de Nantes, présente la jurisprudence ainsi créée de la manière suivante : une réglementation conforme à une norme du Codex est présumée acceptable du point de vue des accords SPS et TBT. Personne ne peut donc reprocher à une telle réglementation de constituer une entrave abusive. Mais une réglementation nationale peut être différente de celle du Codex si un Etat trouve que le niveau de protection est insuffisant : ceci à condition qu'il ait au moins un début de preuve (éventuellement en s'appuyant sur les travaux du Codex ou des Groupes d'experts pertinents) lui permettant d'assurer que le niveau fixé est contestable (incohérent, par exemple) et d'attendre la contre argumentation du ou des pays attaqués. L'organe d'appel a indiqué aussi que l'évaluation des risques peut reposer sur d'autres facteurs que les

(13) Ce différend a été le premier dans le cadre de l'accord SPS

LE DIFFÉREND SUR LES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS

L'agriculture américaine a très rapidement utilisé les organismes génétiquement modifiés (OGM), en particulier des variétés de soja et de maïs résistantes aux herbicides, aux insectes et à diverses maladies. L'Union européenne, elle, se montre plus réticente : certaines variétés déjà cultivées aux Etats-Unis ont été autorisées mais l'Autriche et le Luxembourg en ont bloqué la culture sur leurs territoires. La confiance des consommateurs européens dans la sécurité des produits alimentaires et dans le discours scientifique s'y rapportant, a en effet été très fortement ébranlée par la crise de la vache folle, entraînant des réticences vis-à-vis des OGM. Les incertitudes sur les effets à long terme des cultures sur l'environnement et de la consommation d'OGM sur la santé sont mises en avant, de même que le " principe de précaution ". Les scientifiques et les responsables américains, eux, rejettent cette argumentation, arguant de leur processus strict d'approbation préalable à la mise en marché. La Commission européenne a d'abord exigé des Etats-Unis une ségrégation des cultures OGM de sorte que le consommateur puisse être informé. Farouchement opposés à cette idée, soulignant (tout comme les transformateurs européens) qu'une telle ségrégation était impossible pour les agriculteurs et très coûteuse pour l'industrie, les Américains ont menacé de poursuivre l'Union devant l'OMC. Mais l'Union européenne estime indispensable d'informer ses consommateurs grâce à un étiquetage obligatoire des produits contenant des OGM : ce que les Etats-Unis refusent sur la base des mêmes arguments que ceux développés contre la ségrégation, arguant qu'il n'y a aucune preuve scientifique d'un quelconque danger pour la santé humaine, animale ou végétale imputable aux OGM.

En mai 1998, au sein du Comité du Codex sur l'étiquetage alimentaire, ces points de vue se sont opposés sans grande avancée : seule une proposition sur l'étiquetage en matière de transferts de gènes potentiellement allergènes a progressé dans la procédure d'adoption des normes.

Le souhait d'étiquetage de la Commission est délicat. Un label garantissant des produits " non-OGM " nécessiterait des tests d'ADN complexes qu'industriels américains, et parfois européens, jugent trop coûteux d'autant qu'en Europe, environ 60% des produits alimentaires transformés contiennent du soja et que 15% de la production américaine de soja (largement génétiquement modifiée) est exportée vers l'Union européenne.

Le Secrétariat de l'OCDE tente actuellement de concilier les points de vue en préparant un projet d'harmonisation des réglementations concernant les biotechnologies.

seuls éléments scientifiques quantifiés. L'affaiblissement de la place des normes Codex par rapport aux réglementations nationales par le panel hormones n'est donc que très relatif. En mai 1998, un arbitre indépendant a estimé que l'Union européenne, à moins d'apporter de nouvelles preuves scientifiques, devait, avant mai 1999, se plier au jugement rendu. Les Etats-Unis protestent vivement afin que soit levée l'interdiction d'importer. Ils contestent l'interprétation du jugement d'appel par l'Union européenne, estiment que de nouvelles analyses de risque sont inutiles et voient dans le délai demandé par l'Union européenne une manière de ralentir un processus : ce qui pourrait encourager d'autres pays à adopter des réglementations similaires à la réglementation européenne.

Il est à craindre que ce conflit, doublé d'une incompréhension des citoyens vis-à-vis des règles du commerce international dans le domaine sanitaire et phytosanitaire, ne soit que le premier d'une série. Or, les conclusions du jugement d'appel, très importantes pour préciser ces règles (les termes de l'accord SPS étant particulièrement vagues) sont plutôt ambiguës. En effet, le jugement d'appel reconnaît le droit d'un pays à établir ses propres critères et limite un peu la prééminence des normes du Codex sur les normes nationales, mais il maintient, de fait, l'illégalité des interdictions d'importation européennes.

5) Barrières non tarifaires ou respect des préférences des consommateurs ? Le dossier OGM

Même si, de fait, elles restreignent les échanges, le premier objectif de certaines réglementations n'est pas forcément le protectionnisme. Des entraves au commerce peuvent, par exemple, exister lorsque différentes options sont possibles pour assurer un niveau donné de protection des consommateurs. Citons ainsi différentes options pour réduire la probabilité de contamination microbienne, comme 1) l'interdiction

de certaines techniques de production (contrôle du processus) 2) la spécification d'un niveau de tolérance maximum sur le pathogène résiduel. D'un point de vue biologique, on ne peut pas dire qu'une option soit préférable à l'autre. Dans certains cas, il a été établi que le contrôle du processus pouvait donner des niveaux négligeables de risque bactériologique et un résultat globalement au moins équivalent à la

stérilisation du produit final : c'est, par exemple, le cas des eaux minérales embouteillées à la source par rapport aux eaux stérilisées ou le cas des contrôles HACCP sur la viande, par rapport à l'irradiation. Cependant, si un pays A adopte des règles techniques de type 1 et un pays B des règles de type 2, une entreprise du pays A aura des difficultés à produire pour les deux marchés, ses exportations se heurtant à

L'AFFAIRE DES THONS ET DES DAUPHINS

Cette affaire est particulièrement importante, car elle a donné lieu à une position du GATT sur la façon dont l'outil commercial peut être utilisé à des fins environnementales et elle sert en quelque sorte de jurisprudence. Sur le thème "Dans quelle mesure un pays peut-il dicter à un autre sa façon de réglementer le domaine de l'environnement ?", le dossier soulevait le problème des règles commerciales : peuvent-elles permettre de prendre des mesures visant la méthode de production des produits et non la qualité des produits eux-mêmes ? Dans certaines zones de pêche, des bancs de thons se trouvent souvent sous des bancs de dauphins. Lorsque les thons sont pêchés à la senne coulissante, des dauphins se prennent dans les filets et meurent. Pour éviter cela, la loi américaine sur la protection des mammifères marins fixait aux bateaux de pêche nationaux et étrangers qui pêchent ces thons dans la zone tropicale de l'océan Pacifique, des normes de protection en faveur des dauphins. Et Washington mettait embargo non seulement sur les importations de thon en provenance des pays incapables de lui prouver qu'il respectait ses règles de pêche mais aussi sur les expéditions provenant des pays "intermédiaires" par lesquels le thon pouvait transiter pour être transformé et mis en conserve. Le Mexique, dont les exportations de thon vers les Etats-Unis ont ainsi été interdites, a refusé d'accepter la situation (14) et porté plainte dans le cadre de la procédure de règlement des différends du GATT. En septembre 1991, le panel est arrivé aux conclusions suivantes :

- ◆ Les Etats-Unis ne pouvaient pas mettre l'embargo sur les importations de produits à base de thon en provenance du Mexique du seul fait que les réglementations mexicaines concernant la méthode de production du thon n'étaient pas conformes à celles des Etats-Unis. Mais les Etats-Unis pouvaient appliquer leurs réglementations sur la qualité ou la composition des produits à base de thon importés : c'est ce que l'on a appelé l'approche opposant "produit" à "procédé".

- ◆ Les règles du GATT n'autorisaient pas un pays à prendre des mesures commerciales en vue de faire appliquer ses propres lois dans un autre pays, même pour protéger la santé des animaux ou des ressources naturelles non renouvelables.

Si les arguments des Etats-Unis avaient été acceptés, cela signifiait que n'importe quel pays pouvait interdire l'importation d'un produit simplement parce que le pays exportateur appliquait une politique différente de la sienne en matière d'environnement, de santé ou dans le domaine social : ce qui aurait donné des possibilités pratiquement illimitées à tout pays désireux d'appliquer unilatéralement des restrictions au commerce. Rien n'aurait empêché de se multiplier les abus à des fins protectionnistes. Le raisonnement qui a présidé aux conclusions du jugement était donc de ne pas créer un précédent qui irait à l'encontre de l'objectif fondamental du système commercial multilatéral d'instaurer la prévisibilité au moyen de règles commerciales.

La tâche du panel se limitait à examiner comment les règles du GATT s'appliquaient en la matière. Il n'avait pas à déterminer si les mesures étaient correctes ou non d'un point de vue écologique. Le panel devait également statuer sur la prescription des Etats-Unis concernant l'apposition sur les produits à base de thon d'étiquettes "dolphin-safe" (pêche sans risque pour les dauphins) - le consommateur étant libre de choisir d'acheter ou non le produit. Il a conclu que cette prescription n'était pas contraire aux règles du GATT car elle avait pour objet d'éviter la publicité mensongère en ce qui concernait les produits à base de thon, qu'ils soient importés ou d'origine nationale. Dans le cadre des anciennes règles du GATT, le Mexique a décidé de ne pas poursuivre la procédure et le rapport du panel n'a jamais été adopté malgré l'insistance de certains des pays "intermédiaires". Le Mexique et les Etats-Unis ont procédé à des consultations bilatérales en vue de parvenir à un accord en dehors du cadre du GATT. Mais, en 1992, l'Union européenne a porté plainte à son tour. Un second rapport de panel a donc été distribué aux membres du GATT deux ans plus tard. Celui-ci confirmait certaines des constatations du premier panel et en modifiait d'autres. Le consensus requis dans le cadre de l'ancien GATT n'a cependant pas été réuni en vue de l'adoption du rapport.

(D'après l'OMC).

Un historique détaillé de cette affaire se trouve dans Vogel, 1995

(14) Dans ce différend, certains pays européens, comme l'Espagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni étaient frappés par l'embargo au titre d'intermédiaires.

des coûts de contrôle supplémentaires. Dans de telles circonstances, l'accord SPS prévoit qu'en application du "principe d'équivalence", le pays B devra accepter les produits du pays A s'il y a équivalence.

Plus largement, des barrières réglementaires aux importations peuvent résulter de goûts, de revenus ou de dispositions à payer pour la qualité différents selon les pays. Le fait que des pays en développement ne peuvent se permettre des normes de qualité aussi élevées que celles des pays développés conduit leurs entreprises à se heurter à des réglementations qui constituent de facto une barrière à leurs exportations. Ce phénomène existe également entre pays développés où l'on observe de grandes variations en termes de préférences et d'acceptation de payer pour les différents attributs de la qualité, que ce soit sur le plan du risque sanitaire ou de critères éthiques et environnementaux.

Pour toutes ces raisons, l'attitude simpliste, qui consisterait à combattre un amalgame de mesures qualifiées de barrières non tarifaires, peut se révéler dangereuse dans la mesure où certaines répondent à des préoccupations sincères des consommateurs. D'une manière générale, le problème posé est celui de l'établissement unilatéral de barrières non tarifaires fondées sur des critères environnementaux, éthiques et sociaux et de l'acceptabilité de ces dernières au niveau international (Mahé, 1997). L'Article XX du GATT reconnaît légitimes des restrictions commerciales pour la protection de valeurs morales et culturelles, mais la portée pratique de cette clause n'est pas claire. Des débats internationaux sont en cours visant à une discipline particulière pour tout ce qui concerne les importations de produits ayant un aspect "éthique" ou culturel : c'est-à-dire les restrictions commerciales sur des produits mettant en danger l'environnement, ne respectant pas les droits de l'homme, recourant au travail des enfants ou de prisonniers, ne répondant pas aux règles européennes en matière de bien-être animal, etc...

De même, les règles du commerce multilatéral rendent difficile la prise en compte des aspirations des consommateurs

de certains pays européens dans le domaine des organismes génétiquement modifiés. Et pour certaines organisations de consommateurs, des groupes écologistes comme Greenpeace, le syndicat agricole de la Confédération paysanne, les règles du commerce international risquent de se traduire par un nivellement par le bas dans la mesure où la libéralisation des échanges rend difficile la possibilité d'une réglementation restrictive en matière de génie génétique. Même si la position européenne est encore relativement confuse, les Etats-Unis et l'Union européenne ont des points de vue différents quant à la validité des restrictions commerciales sur les organismes génétiquement modifiés. Les Etats-Unis, exportateurs vers l'Europe, prônent le libre-échange. Ils craignent que des politiques restrictives en matière de cultures et d'importations ne se traduisent par des barrières commerciales. Ou encore que les étiquetages spécifiques (que l'Union européenne voudrait rendre obligatoires) ne nuisent à leurs exportations dans la mesure où ils nécessiteraient une traçabilité et donc une segmentation des filières entraînant des surcoûts significatifs que les industriels américains assimilent à une barrière non tarifaire (*lire encadré page 32*).

6) Les règlements sur l'environnement dans les accords internationaux

Les normes et règlements environnementaux sont un point important pour assurer la loyauté du commerce. Jusqu'ici, le GATT puis l'OMC ont veillé à minimiser les interférences entre environnement et échanges. Un principe du GATT spécifie, par exemple, qu'un pays ne peut pas, hors de son territoire, invoquer la protection de l'environnement pour justifier des restrictions aux échanges (*lire encadré page 33*). Aujourd'hui, cette position devient difficile à tenir. L'OMC doit tenir compte des oppositions au processus de libéralisation des échanges, résultant des craintes que ce processus n'ait un effet négatif sur l'environnement et ne tire vers le bas les réglementations des pays les plus exigeants.

Parallèlement, les menaces de boycott ou de sanctions commerciales sont parmi les rares outils relativement efficaces pour contraindre des pays à respecter les ressources naturelles. De nombreuses organisations souhaitent donc que le cadre OMC n'empêche pas de les utiliser. Enfin, les incitations à mettre en place des politiques environnementales seraient réduites si les politiques commerciales ne peuvent être utilisées en parallèle.

La façon dont l'OMC doit traiter les interactions entre commerce agro-alimentaire et environnement n'est pas clairement établie. Il n'existe pas, dans le cadre de l'OMC, d'accord spécifique sur l'environnement. Plusieurs accords du GATT contiennent cependant des dispositions touchant à des préoccupations environnementales. Le développement durable et la protection de l'environnement sont également des objectifs inscrits dans le préambule de l'accord instituant l'OMC. En 1994, à la fin de l'Uruguay round, les pays participants ont créé le Comité du commerce et de l'environnement. Celui-ci est chargé d'examiner les relations entre commerce et environnement et de faire des recommandations au sujet des modifications qu'il conviendrait peut-être d'apporter aux accords commerciaux. Il est cependant clair que le domaine de compétence de l'OMC se limite au commerce. En d'autres termes, l'OMC a uniquement pour tâche d'examiner les questions qui se posent lorsque des politiques environnementales ont des effets notables sur le commerce. Elle n'intervient pas dans l'élaboration des politiques environnementales nationales ou internationales, ni dans l'établissement de normes environnementales.

Restent quand même plusieurs points délicats. D'une part, celui de l'articulation entre le système commercial de l'OMC et les mesures commerciales "écologiques". D'autre part, la relation entre les accords de l'OMC et les quelques 200 conventions et accords internationaux concernant l'environnement. Une vingtaine de ces accords comporte en effet des dispositions qui peuvent affecter les échanges. L'OMC considère qu'il n'y a pas de contradiction entre ses principes

fondamentaux (non-discrimination et transparence) et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement qui relèvent d'accords environnementaux. Néanmoins, les organisations écologistes désignent l'OMC et les accords commerciaux comme facilitant la destruction de l'environnement. Dans ce domaine, il faut souligner l'effet négatif sur l'opinion publique du panel sur le thon de 1992 (*lire encadré page 33*) mais aussi, en 1998, de celui sur les crevettes pêchées avec des méthodes susceptibles de nuire aux tortues, les Etats-Unis ayant été désavoués alors qu'ils interdisaient l'importation de telles crevettes. Dans les deux cas, ces décisions ont contribué à motiver l'opinion publique contre les règles du commerce internationales accusées de favoriser le moins disant écologique. Et, sur ce plan, les organisations de défense de l'environnement trouvent un large écho dans l'opinion publique des deux côtés de l'Atlantique.

7) Les labels biologiques et les mentions "écologiques"

L'étiquetage des produits respectueux de l'environnement constitue un problème de plus en plus important. La demande des consommateurs pour de tels produits est en forte augmentation et les enjeux économiques deviennent significatifs. D'autre part, ces labels constituent un instrument important de la politique environnementale. Or, on peut craindre des distorsions de concurrence si des produits réputés "verts", voire "bios" font l'objet de contraintes différentes selon leur origine. En France, seuls les producteurs autorisés à apposer la mention "bio" par un organisme certificateur agréé peuvent se réclamer de l'agriculture biologique et le cahier des charges y est plus strict que dans d'autres Etats-membres. Des accords régissent la reconnaissance des cahiers de charges de certains pays tiers comme l'Argentine, la Suisse, l'Australie, etc., en ce qui concerne le statut de produit biologique.

L'OMC souhaite que les prescriptions et les pratiques en matière d'étiquetage n'établissent pas de discrimination entre partenaires commerciaux ni entre produits ou services d'origine nationale et importations. A ce titre, le Comité du commerce et de l'environnement se propose d'examiner l'étiquetage utilisé pour indiquer que la méthode de production d'un produit (par opposition au produit proprement dit) est ou non respectueuse de l'environnement.

Les velléités américaines d'attribuer la mention "produit biologique" à des aliments contenant des organismes génétiquement modifiés ou issus de plantes fertilisées par des

boues de stations d'épuration ont récemment soulevé des protestations d'autres pays et la décision a été ajournée sous la pression de groupes de consommateurs américains. La définition des produits biologiques par le Codex, est en cours. Reste cependant le problème de la fiabilité des contrôles garantissant le respect des cahiers des charges. La croissance de la demande en produits bio, que les producteurs européens ont du mal à satisfaire, semble déboucher sur des importations en provenance des pays d'Europe centrale et des associations de consommateurs s'interrogent sur les contrôles effectués dans ces pays.

L'avenir de la réglementation

L'avenir de la réglementation française sur la qualité

Les nouvelles règles du commerce international dans le domaine non tarifaire ont deux conséquences sur la réglementation française de la qualité. D'une part, les attributs de la qualité auxquels le Codex et l'accord SPS font référence ne correspondent pas nécessairement à la conception de la qualité défendue en France. D'autre part, les modalités des accords internationaux risquent d'amener à revoir la façon dont est élaborée la réglementation française, en particulier en matière de risque sanitaire. Pour ces raisons, l'environnement international rend nécessaire une redéfinition des relations entre les scientifiques, les industriels et les pouvoirs publics.

1) Les règles internationales et les distorsions de concurrence

Si les consommateurs redoutent le nivellement par le bas des normes et des règlements techniques, les producteurs et les industriels européens, eux, craignent des problèmes de distorsion de concurrence. Devoir faire face à des biens importés, conformes aux normes internationales mais pas aux normes européennes qu'ils doivent eux-mêmes respecter, aurait en effet des conséquences économiques significatives. Un exemple pour illustrer la situation : les réglementations, différentes selon les pays, concernant le bien-être animal. Sous la pression de ses consommateurs, l'Union européenne a mis en place des contraintes touchant l'élevage des veaux et instaure actuellement des contraintes sur la taille des cages des poules pondeuses. De plus, elle réfléchit à des mesures touchant les poulets de chair qui augmenteraient les coûts de production de 15 à 20 %. Faute de règles internationales communes, ces décisions pénaliseraient fortement les flux d'exportations européens et développeraient la compétitivité, sur le marché communautaire, des produits importés, soumis à moins de contraintes.

2) La conception internationale de la qualité des produits

La qualité des produits alimentaires, telle que la perçoivent les consommateurs, recouvre de nombreux attributs. En France, les attributs organoleptiques, ainsi que des concepts comme le "terroir" ou la "typicité" sont particulièrement importants.

Cela n'est pas le cas dans la plupart des autres pays, où la qualité se définit davantage comme la conformité à des processus industriels et à l'absence de germes pathogènes ou de résidus toxiques. De plus, les accords internationaux, par leurs références constantes aux normes du Codex, du CIPV et de l'OIE, privilégient la dimension sanitaire et phytosanitaire de la qualité. Enfin, le développement des procédures de certification privées, de type ISO 9000, traduit, lui aussi, un concept de qualité réduite à la conformité à un ensemble de procédures techniques.

Il risque donc d'y avoir un certain décalage entre la conception française ou méditerranéenne de la qualité et les accords internationaux. Et, lorsque la qualité se restreint à un aspect technique, il est plus facile de garantir celle-ci grâce à des procédures passant par le marché et mettant en jeu la réputation des entreprises. Le recours à l'intervention publique devient moins nécessaire, car les besoins d'informer les consommateurs, de certifier les produits et de garantir une propriété intellectuelle diminuent par rapport à la situation où la qualité recouvre, par exemple, le respect d'un savoir faire ancestral liée à une origine.

3) Comment intégrer les critères européens de qualité ?

Les nouvelles règles du commerce international obligent à justifier un certain nombre de pratiques et de réglementations auxquelles sont attachés producteurs, transformateurs

L'avenir de la réglementation

et consommateurs français. Or, il n'est pas certain que les autres pays acceptent facilement d'élargir les critères pertinents pour que soient pris en compte ces aspects de la qualité. Dans certains pays, en particulier en Suisse et dans l'Union européenne, des restrictions techniques sur les modes de fabrication des produits sont imposées au nom de la protection des produits traditionnels : celles-ci ne correspondent pas toujours à un savoir-faire breveté, mais plutôt à une pratique particulière que l'Etat souhaite protéger. Il est parfois ambigu de juger si des produits, fabriqués selon des méthodes différentes, sont des contrefaçons. Dans bien des cas, la preuve n'a pas été établie que ces contraintes techniques étaient nécessaires pour obtenir une qualité particulière : par exemple, les contraintes sur la forme de certains fromages, qui semblent plus protéger une tradition qu'un impératif technique de conformité à une qualité.

Sur le marché international, certains vins font l'objet de pratiques œnologiques non admises par la réglementation communautaire européenne. Ainsi, l'adjonction de copeaux de bois au vin, qui remplace le séjour en barriques, abaisse considérablement les coûts de production des vins australiens et californiens. A l'heure actuelle, l'importation de tels vins n'est permise dans la Communauté que sous une forme dérogatoire et temporaire, mais elle risque de devenir plus aisée à l'avenir.

L'interdiction de certains intrants ou l'imposition de certains procédés au nom de la protection du consommateur suscitent souvent l'incompréhension des autres pays et sont accusés de retarder l'innovation sans réellement améliorer la qualité.

En France et, par extension de la législation française, dans l'Union européenne, les repères de qualité qui font référence à l'origine des produits, au "terroir" ou à la "typicité" sont largement développés : c'est le sens des Appellations d'origines contrôlées et de plusieurs labels français comme de la législation communautaire de 1992 sur les Appellations d'Origine Protégées, les Indications Géographiques de Provenance et les Attestations de Spécificité. Chen (1997)

montre bien les incompatibilités d'un tel système avec la législation américaine et la difficulté à faire reconnaître ce type d'indications au niveau international. Dans un cadre multilatéral, les critères européens de qualité sont souvent mentionnés comme de possibles barrières non tarifaires. Ils sont susceptibles d'être mis en cause au titre des pratiques anticoncurrentielles dans la mesure où ils permettraient d'accroître les rentes de localisation. De même, les restrictions quantitatives dans certaines appellations tendent à être assimilées à des barrières à l'entrée.

Pour faire reconnaître les critères européens de qualité dans un cadre international, le discours sur la "tradition", le "terroir" ou la "typicité" ne sera donc pas suffisant. Les pouvoirs publics doivent se placer dans une optique résolument commerciale, qui développerait l'information des consommateurs sur la qualité et mettrait en avant des arguments de différenciation des produits facilement accessibles aux consommateurs étrangers. Seuls ceux-ci sont, en effet, un facteur de compétitivité "hors-prix". Améliorer la lisibilité des signes de qualité, opaques aux yeux des consommateurs étrangers sans imposer des contraintes excessives aux producteurs, fait sans doute partie d'une démarche à mettre en place. A défaut, on peut craindre que les normes ISO soient mieux reconnues par les pays tiers que les signes de qualités nationaux.

De plus, pour défendre une conception nationale de la qualité et la référence à la fois à la région de production et aux aspects de tradition, il devient nécessaire de justifier, aux yeux de nos partenaires commerciaux, les cahiers des charges imposés. L'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) et l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO) tentent actuellement d'apporter des fondements scientifiques aux notions de terroir, même si de nombreux observateurs sont sceptiques quant à la possibilité de démontrer objectivement le supplément de qualité que peut amener un impératif géographique sur la production.

Enfin, la justification technologique de contraintes sur les

L'avenir de la réglementation

processus devient de plus en plus nécessaire. Il existe en France une tradition technologique qui respecte davantage le produit qu'ailleurs mais qui implique des procédés plus coûteux. Il faut prouver que celle-ci se traduit par une qualité plus élevée, selon des critères qui ne soient pas seulement culturels (Doussin, 1998). L'exemple de la démonstration scientifique de l'intérêt "santé" des yaourts contenant des ferments lactiques vivants, qui justifie certains process et permet de défendre un savoir-faire et des intérêts économiques, en est une bonne illustration (*lire encadré page 23*). Dans les contraintes sur les techniques et les intrants, il faut distinguer entre ce qui permet d'obtenir une meilleure qualité et ce qui impose des coûts inutiles à l'industrie, sans réellement améliorer la qualité.

4) Le débat sur les "autres facteurs légitimes"

La réglementation française de la qualité intègre, on l'a vu, des aspects culturels ou socio-économiques, comme le "terroir", auxquels les consommateurs sont plus sensibles que dans d'autres pays. C'est la raison pour laquelle la France plaide pour la prise en compte d'un "quatrième critère" (en plus de la sécurité, de la qualité et de l'efficacité) dans la définition de références internationales sur la qualité des produits.

Au sein du Codex Alimentarius, les débats sur les "autres facteurs légitimes" que le risque scientifiquement prouvé, recouvrent des enjeux importants pour la réglementation française de la qualité. En effet, c'est par cette voie que pourraient être justifiées certaines réglementations qui visent à répondre aux attentes des consommateurs, sur le plan culturel, éthique ou socio-économique. Le Comité sur les principes généraux du Codex donne un rôle central à l'analyse de risque : une position que défend la France tout en souhaitant que soient également pris en compte d'autres facteurs et que la Commission du Codex ne se limite pas à avaliser et légaliser les recommandations du JECFA ou d'autres groupes

d'experts. Les textes du Codex sont aussi l'expression de choix politiques en rapport avec la responsabilité globale des États dans tous les aspects de la qualité des produits et de la loyauté des transactions. Et le Codex ne doit pas se préoccuper de santé.

Ce point a été soulevé dans le cadre des débats sur l'hormone laitière, la somatotropine (ou BST). En 1990, l'Union européenne a instauré un moratoire sur l'utilisation de la BST et ce jusqu'à fin 1999. Par contre, la BST est utilisée dans d'autres pays comme les États-Unis depuis 1994. Le Codex a traité du problème de la BST non pas en termes de pratiques d'élevage mais de résidus mesurables. Ceux-ci sont notoirement faibles dans le lait. Après analyse scientifique du JECFA et du Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments, l'adoption de réglementations sur les résidus maxima de somatotropine a été soumise à la Commission du Codex pour approbation finale. Le représentant des consommateurs et plusieurs pays ont fait valoir que l'utilisation de la BST se heurtait à l'opposition des consommateurs, sans pour autant améliorer la qualité du lait ni ses caractéristiques pour la santé. L'Union européenne a demandé que soient pris en compte d'"autres facteurs légitimes que l'analyse scientifique". Or, si un vote a été obtenu en faveur d'un report de la décision et d'une réévaluation du dossier, c'est sans doute moins du fait de ces arguments que parce que des délégations ont apporté des éléments scientifiques concernant un possible affaiblissement des défenses immunitaires des animaux traités avec de la BST (*lire encadré page 40*).

Si d'autres facteurs légitimes que le risque pour la santé humaine étaient pris en compte, la BST pourrait, par exemple, être vue comme un facteur d'intensification des élevages potentiellement nuisible à l'environnement. D'autre part, dans une telle perspective, il n'est pas invraisemblable que les normes sur la BST puissent prendre en compte les aspirations des consommateurs qui restent réticents à son utilisation : la décision du Canada de janvier 1999 d'inter-

L'avenir de la réglementation

dire l'utilisation de la BST apporte certainement un poids supplémentaire au point de vue de l'Union européenne.

Les délégations qui soutiennent ce point de vue au Codex mettent en avant la nécessité de tenir compte des effets économiques des décisions et de prendre en compte l'incertitude ou la controverse scientifique. Face à cela, d'autres délégations estiment que le risque scientifiquement prouvé doit être la seule base pour établir des normes et, en particulier, des seuils de résidu maximal de BST : selon elles, le Codex devrait fournir une référence pour la protection de la santé, comme le prévoit l'accord SPS mais les autres facteurs légitimes ne sont pas pertinents en ce domaine, étant donné que les préoccupations environnementales ou de bien-être animal, par exemple, diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et sont inappropriées dans une norme internationale. Autrement dit, les normes et règlements techniques doivent reposer sur des analyses de risques relevant de la "science objective" (sound science) et viser uniquement à la protection de la santé publique.

Vu ces oppositions, les débats sur les "autres facteurs légitimes" s'annoncent longs et difficiles et le Comité sur les principes généraux de septembre 1998 a décidé de renvoyer le texte provisoire sur ce point à l'étape deux de la procédure d'adoption, qui en compte huit.

Des dossiers comme le BST sont fondamentaux pour l'avenir de la réglementation européenne concernant la qualité des produits alimentaires puisqu'ils décideront dans quelle mesure la détermination du niveau de protection qu'un pays juge approprié reste une prérogative relevant de la souveraineté nationale.

5) L'analyse de risque

La réglementation française de la qualité n'accorde pas une place aussi centrale à la procédure d'analyse de risque que d'autres pays ou que le cadre international. Lorsque des pays dérogent aux normes internationales, ils doivent le justifier

selon une procédure d'analyse de risque codifiée au sein du Codex. Celle-ci prévoit des phases successives. Tout d'abord une phase d'évaluation du risque ("risk assessment") consistant à rechercher les dangers, leurs formes, leurs seuils et leur probabilité d'apparition. Cette phase est essentiellement scientifique, même si des aspects politiques apparaissent, par exemple, dans le niveau de protection considéré comme acceptable. La seconde phase est celle de la gestion des risques ("risk management"), la troisième, celle de la communication sur le risque. Le règlement du différend "viande bovine aux hormones" montre l'importance qu'il y a désormais à soumettre toutes les mesures réglementaires qui s'écartent des normes internationales à une évaluation des risques selon cette procédure précise.

Il est nécessaire de disposer d'études scientifiques incontestables en matière de gestion des risques, sous peine de voir interdire certaines pratiques dans la réglementation qui sera adoptée in fine par la Commission du Codex. C'est, par exemple, un des enjeux de l'évolution de la réglementation internationale sur les produits laitiers non pasteurisés. Les discussions sur les fromages au lait cru se poursuivent au

LE DÉBAT AU CODEX SUR LA SOMATOTROPINE

La 21^{ème} session de la Commission avait reporté le débat sur l'adoption de limites sur les résidus de somatotropine. En 1997, lors de la 22^{ème} session, la Commission était partagée sur l'adoption définitive des seuils de résidus. L'adoption définitive revenait en effet à reconnaître que l'utilisation de la BST ne posait pas de problèmes en termes de santé humaine.

Les délégations favorables à l'adoption soulignaient que le JECFA et le Comité sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments avaient mené une évaluation complète des normes proposées et qu'en l'absence d'informations scientifiques supplémentaires, une réévaluation n'était pas nécessaire et que celle-ci n'était pas du ressort de la Commission.

Les délégations en faveur d'un report, notamment celles des Etats membres de l'Union européenne et les observateurs des organisations de consommateurs, soulignaient, elles, qu'une nouvelle information scientifique était disponible dans la mesure où il avait été prouvé qu'administrer de la BST pouvait contribuer à réduire les défenses immunitaires et rendre les animaux plus sensibles aux pathogènes : d'où le risque d'une augmentation de la fréquence des mammites et d'une utili-

L'avenir de la réglementation

niveau du Codex (*lire encadré page suivante*). Si une directive européenne rendait obligatoire la pasteurisation (une idée qui revient périodiquement sur la table), cela se traduirait par l'interdiction de commercialiser des fromages au lait cru autrement qu'en vente directe à la ferme. De nombreux pays ne sont en effet pas prêts à accepter les risques sanitaires liés aux fromages au lait cru, alors qu'en France, en Suisse et en Italie, ces risques sont médiatisés et les populations semblent mieux les maîtriser et les accepter.

Selon le principe de cohérence (qui figure comme un objectif dans l'accord SPS), si, sur la base d'une appréciation du risque, il est déterminé qu'il y ait une chance sur un million que les importations d'un produit provoquent un certain niveau de dommages, ce produit ne devrait pas être contraint plus que d'autres présentant des risques similaires. En d'autres termes, soit le niveau de risque est jugé acceptable, soit il ne l'est pas, mais cette appréciation ne devrait pas varier d'un produit (ou d'un secteur) à l'autre.

La France est prompte à mettre en avant ce principe, lorsque des pays souhaitent mettre l'accent sur la suppression du risque (stériliser les eaux minérales, interdire les fromages

non pasteurisés, etc.) en soulignant l'incohérence de vouloir un risque zéro pour un secteur alors que l'on tolère des risques élevés ailleurs (15). Néanmoins, les pouvoirs publics français sont loin de mettre explicitement en œuvre ce principe de cohérence et c'est sans doute un argument qui pourrait être retourné contre certaines dispositions de la réglementation française ou européenne comme, par exemple, dans le dossier des hormones en élevage bovin.

6) Le principe de précaution

Si ce n'est pas à proprement parler une composante de la réglementation française de la qualité, le principe de précaution occupe une place particulière en France : d'une part, parce qu'il y est fait référence dans la loi Barnier de 1995 sur l'environnement, d'autre part, en raison de l'attrait du public pour ce concept. L'articulation de ce principe de précaution avec les règles du commerce international n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Selon l'accord SPS, un Etat qui aurait des réglementations nationales plus sévères que les normes internationales pertinentes doit le justifier en s'appuyant sur les "preuves disponibles". L'accord SPS repose sur la détermination d'un "niveau de risque acceptable" pour les aliments. Ceci ne va pas dans le sens du principe de précaution qui affirme que l'on doit prendre des mesures de précaution en l'absence de certitudes en fonction des connaissances scientifiques du moment (sans pour autant justifier l'inaction, ni impliquer la nécessité d'une preuve de son innocuité pour mettre en place une mesure; voir Godard, 1998).

La définition même du principe de précaution varie selon les textes, mais celui-ci se limite en fait à soulever la question de l'incertitude et du risque dans la société, sans fournir de solutions.

(15) L'Union européenne souligne la contradiction de la législation américaine en ce qui concerne les risques, par exemple, entre les fromages au lait cru et les fruits de mer.

sation accrue d'antibiotiques. De plus, l'Union européenne a insisté sur le fait que les consommateurs restaient opposés à l'utilisation de BST et qu'ils n'y voyaient aucun bénéfice, la BST n'améliorant pas la qualité du lait ni la sécurité du produit. L'importance à prendre en considération d'autres facteurs légitimes que l'analyse et la preuve scientifique a également été soulignée. Et l'Union européenne a proposé de reporter l'adoption des limites maximales de résidus pour la BST jusqu'à la réévaluation des données scientifiques par les Comités pertinents et le réexamen de l'application des "autres facteurs légitimes" en rapport avec la BST par le Comité des principes généraux.

Cette proposition a finalement été votée avec 38 voix pour, 21 contre et 13 abstentions. Mais, un an plus tard, lors de sa session de septembre 1998, le Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires, a confirmé ses recommandations précédentes sur l'adoption par la Commission, sous réserve d'examen toxicologique par le JECFA et des conclusions sur les facteurs légitimes du Comité sur les principes généraux.

L'avenir de la réglementation

Pour cette raison, il peut difficilement fournir des prescriptions et des interdits sanctionnés par la loi. C'est un principe sur lequel les pouvoirs publics fondent leur politique, qui guide l'action ex ante, mais ce n'est pas un principe juridique. Il peut cependant être relayé sur le plan réglementaire. Le principe de précaution est, par exemple, reconnu dans plusieurs textes de droit international (textes sur la protection de la Mer du Nord, Déclaration de Rio, Convention cadre sur le changement climatique), du droit communautaire en Europe (Traité de Maastricht). Dans le droit français, la loi Barnier de 1995 évoque un principe "selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scien-

LES DÉBATS AU CODEX SUR LA PASTEURISATION DES PRODUITS LAITIERS

En juin 1997, lors de la 22^{ème} session du de la Commission du Codex Alimentarius, a été débattue la nécessité d'inclure une référence à la pasteurisation ou à des mesures offrant "une protection équivalente des consommateurs" dans les normes sur l'hygiène des produits alimentaires. Plusieurs pays ont demandé la pasteurisation du lait, sauf dans le cas de certaines fabrications fromagères. La délégation française s'est opposée à l'inclusion de la pasteurisation dans les normes. Du fait des fortes divergences entre les Etats membres du Codex, la Commission a décidé de revenir aux étapes préliminaires à l'adoption définitive et d'attendre les conclusions des comités de l'hygiène alimentaire, de celui des étiquetages et de celui des produits laitiers. Cette décision a suscité de vives critiques de plusieurs pays comme, par exemple, la Nouvelle-Zélande.

En octobre 1997, lors de la 30^{ème} session du Comité sur l'hygiène alimentaire du Codex, plusieurs délégations ont estimé qu'il faudrait prendre en compte tout le procédé de production et que la pasteurisation ne devrait pas être présentée comme une référence essentielle : une combinaison de mesures pourrait être appliquée pour assurer la sécurité du produit fini. Après de longues délibérations le Comité a convenu que, depuis la production de la matière première jusqu'au point de consommation, les produits couverts par la présente norme "devraient être soumis à une combinaison de mesures de maîtrise pouvant inclure, par exemple, la pasteurisation et celles-ci devraient s'avérer aptes à garantir une protection appropriée de la santé publique".

Si cette décision ouvre la porte à un accord sur ce point précis, les discussions ne sont pas terminées pour autant dans la mesure où le Code sur les pratiques d'hygiène pour le lait et les produits laitiers reste en cours de révision à l'étape 3 (23^{ème} session de la Commission, octobre 1998).

tifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable". Il ne s'agit donc pas d'une règle d'abstention qui consisterait à enrayer toute action dont l'innocuité ne serait pas scientifiquement avérée et qui poserait en référence le dommage zéro. Il ne s'agit pas non plus d'inverser totalement la charge de la preuve.

Malgré les carences de ce principe et sans doute suite aux affaires de l'amiante et de la "vache folle", on assiste au développement d'une "culture de la précaution" en France. Ainsi, des associations ont obtenu, en décembre 1998, en vertu d'une politique de la précaution, une décision du Conseil d'Etat de maintenir provisoirement l'interdiction de commercialiser le maïs transgénique de Novartis en attendant une décision de la Cour de justice européenne sur la légalité de la directive l'approuvant initialement. L'accord SPS est éloigné de ce principe, fortement médiatisé et de plus en plus souvent invoqué par les groupes de consommateurs ou de défenseurs de l'environnement. Il peut ainsi y avoir une ambiguïté entre les attentes de la société et la pratique, dans l'élaboration de la réglementation et la mise en œuvre des contrôles.

2) L'élaboration des réglementations par l'administration française

Les nouvelles règles internationales dans le domaine sanitaire et phytosanitaire, de même que la globalisation croissante des économies, risquent de nécessiter une révision des pratiques d'élaboration des réglementations publiques. Les écarts entre la réglementation française et ce qui prévaut dans d'autres pays sont particulièrement prononcés dans trois domaines : l'analyse de risque, le recours aux outils incitatifs et les fondements économiques des règlements.

Comme nous l'avons vu, l'analyse de risque selon la procé-

L'avenir de la réglementation

ture codifiée sur le plan international est désormais un point essentiel pour justifier certaines réglementations. L'absence d'une telle analyse a été déterminante dans le jugement d'appel du dossier sur la viande aux hormones et les carences européennes en ce domaines sont soulignées par le panel.

En France, l'évaluation des risques fait peu partie de la tradition des instances réglementaires. Il est probable qu'une telle évolution va modifier profondément les méthodes administratives. Le décret du 26 avril 1991 sur l'hygiène des produits végétaux et ses arrêtés d'application du 22 mars 1993 et 28 mai 1997 épousent déjà la démarche de l'analyse des risques. Et la même orientation est prise au plan communautaire avec la Directive 93/43 sur l'hygiène. L'Observatoire des consommations alimentaires (conjoint aux ministères de la Santé, de l'Agriculture et des Finances), qui apporte des éléments essentiels pour l'appréciation des risques par l'évaluation de l'exposition, est un outil important de jugement de l'adéquation des réglementations, notamment en matière d'utilisation d'additifs et de pesticides. Néanmoins, à l'heure actuelle, la mobilisation de l'administration comme des Instituts de recherche semble timide au regard des enjeux. Et, sur le plan méthodologique, de gros efforts restent à faire pour préciser certains aspects de l'analyse de risque.

Par rapport à d'autres pays développés, la démarche française en matière de qualité se caractérise par un recours plus important à l'outil réglementaire, alors que la législation anglo-saxonne repose davantage sur des mécanismes incitatifs. En effet, les pays anglo-saxons insistent souvent sur la capacité du marché à s'auto-réguler en matière de normes et de certifications. Le fait de déléguer aux industriels la façon d'atteindre un objectif donné de protection des consommateurs est vu comme un moyen de réduire les coûts de mise en conformité, tout en laissant plus de liberté quant aux choix technologiques. Les marques privées et l'autorégulation que permet l'investissement dans la réputation d'une entreprise sont jugées comme des alternatives particulièrement avan-

tageuses à l'intervention publique. En outre, la procédure de révisions systématique et périodique des réglementations, qui est la règle aux Etats-Unis, présente l'avantage de poser la question de la nécessité de telle ou telle norme et de l'existence ou non de procédures incitatives ou d'obligation de résultats qui pourraient avantageusement les remplacer. De telles procédures ne font pas totalement partie de la culture administrative française. L'immersion dans les règles internationales pourrait pousser à modifier ses pratiques.

N'est pas non plus dans la culture française l'idée de recourir à une évaluation économique des réglementations. Aux Etats-Unis, depuis 1981, une analyse "coût-bénéfice" constitue une étape systématique dans le domaine des réglementations sur la santé, lorsque des coûts conséquents sont en jeu. Cette analyse est utilisée pour permettre aux décideurs publics de prendre des décisions en matière de choix et de niveau des réglementations. Il a ainsi été observé que des écarts très importants dans le coût des mesures et leur impact réel sur la santé existent entre les différents programmes publics. Arrow et al. (1996) donnent des exemples où le coût estimé par vie sauvée varie au sein d'une même agence, entre 200 000 et 10 millions de dollars selon les programmes financés : ce qui signifie qu'avec un même coût pour la société, il serait possible de sauver davantage de vies. La tendance est à un recours systématique à ce type d'analyses.

L'analyse coût-bénéfice a, par exemple, été un argument central dans la décision d'autoriser l'importation d'avocats mexicains aux Etats-Unis (16) car elle a mis en évidence les gains pour les consommateurs (via la baisse des prix) alors même que les insectes courants au Mexique présentent un risque non négligeable de contaminer la production californienne. A l'inverse, en Europe continentale, cette démarche n'est pas systématique : ainsi, aucune analyse économique de la coûteuse prévention de la rage en France et en Allemagne n'a été faite alors que le coût de la vaccination des renards atteint environ 300 F au km² et que le dernier mort de la rage en

L'avenir de la réglementation

France date de 1924. Même si tous les risques ne sont pas acceptés de la même façon par la société et que les choix de celle-ci ne peuvent se résumer à l'égalisation d'un coût statistique entre les programmes, l'analyse coûts-bénéfices pourrait être une étape plus importante dans l'établissement des réglementations en France.

8) Critères scientifiques et critères économiques

Dans le mode de règlement des conflits internationaux en matière de barrières techniques et sanitaires, il n'est pas prévu de prendre explicitement en considération les coûts et les avantages économiques. Même si l'accord SPS prend en considération des aspects économiques dans les aspects vétérinaires et phytosanitaires (mais pas dans le cas de la santé humaine), celui-ci n'oblige pas les Etats à adopter uniquement des réglementations dont les bénéfices dépassent les coûts. L'analyse de risque a un rôle central dans le cadre SPS.

Néanmoins, il y a une certaine hypocrisie à s'abriter derrière la science. Derrière les critères scientifiques, un arbitrage "coûts-bénéfices" se fait parfois de manière implicite, par la détermination de normes dans laquelle interviennent des considérations économiques. Souvent aussi, les seuils ne sont pas fixés sur la seule base des effets médicaux, mais en fonction de ce qu'il est techniquement et économiquement possible de réaliser (cas des seuils de radioactivité, par exemple). Depuis que leurs recommandations ont potentiellement valeur de normes obligatoires, avec des enjeux économiques considérables, il est difficile pour les scientifiques de faire abstraction de ceux-ci. Des auteurs comme Salter, (1988), Powell, (1997), Hillman, (1997) ont récemment donné de multiples exemples de "science mandatée" ou de "science négociée". Dans l'analyse de risque, la phase de gestion, qui correspond aux modalités selon lesquelles on peut réduire le risque à un "niveau acceptable", introduit en fait des considérations économiques. Si cette phase comporte des élé-

ments scientifiques, les décisions prises en dernier ressort sont souvent de l'ordre du politique. Intégrer plus explicitement l'analyse "coûts-bénéfices" pourrait apporter plus de transparence dans la procédure de règlement des différends.

Dans d'autres domaines, comme les conflits portant sur la concurrence, il est donc admis que (plutôt que d'appliquer des principes généraux inaltérables) le régulateur opte pour une démarche ad hoc, prenant en compte les aspects positifs et négatifs et reposant sur une évaluation prioritairement économique des coûts et des bénéfices. Une telle approche pourrait être davantage prise en considération dans le règlement des différends sanitaires et techniques. A l'heure où les velléités européennes pour la prise en compte d'un "quatrième critère" ou des "autres facteurs" légitimes que le risque sanitaire dans l'élaboration des normes internationales ont du mal à trouver un écho favorable, on peut se demander dans quelle mesure le recours à l'analyse économique, qui constitue un langage universel et qui présente l'avantage d'être bien compris par nos partenaires anglosaxons, ne permettrait pas de défendre certaines valeurs culturelles auxquelles sont attachés les consommateurs.

Pour cela, un terrain fructueux consiste sans doute à se placer dans une optique d'analyse "coûts-bénéfices" et de montrer que, puisque les consommateurs sont prêts à payer pour des attributs spécifiques de qualité, leur attachement à ceux-ci est réel. La légitimité des réticences des Français à consommer, par exemple, des produits hormonés, irradiés ou génétiquement modifiés, pourrait sans doute être plus facilement démontrée par ce biais que si l'on s'en tient à de simples arguments culturels, qui laissent largement sceptiques d'autres pays. Si les consommateurs ont une véritable aversion pour certains produits importés, ceci se traduit par une disposition à payer pour éviter ces produits. Intégrer plus largement cette disposition à payer dans le règlement des différends, en la mettant en relation avec les coûts pour les autres agents économiques, permettrait de tenir compte des

L'avenir de la réglementation

préférences des consommateurs et d'internaliser des craintes jusqu'ici diffuses vis-à-vis de la mondialisation des économies.

Rompant avec les définitions très extensives des barrières non tarifaires, l'économiste Robert Baldwin a proposé (17) de les définir comme des politiques qui réduisent le revenu mondial potentiel. Il se peut ainsi que des réglementations qui, en pratique, restreignent les flux d'échanges ne soient pas considérées comme des barrières non tarifaires si elles ont pour effet de corriger des inefficacités du marché et d'augmenter le revenu mondial. Un autre économiste, le français Louis Mahé (18) propose d'élargir cette définition de

manière à inclure des effets non marchands : il propose de qualifier de "barrières non tarifaires" les mesures dont l'élimination induirait, dans certains pays, des pertes de bien-être supérieures aux gains de bien-être dans d'autres pays. Cette définition est conforme à la théorie économique et à l'idée d'un arbitrage des conflits par une analyse des coûts et des bénéfices. Elle permettrait, par exemple, de soulever le paradoxe qu'un arbitrage de l'OMC se traduise, par exemple, par l'obligation d'importer des produits ne satisfaisant pas les préoccupations éthiques, environnementales ou culturelles des consommateurs et entraîne un accroissement des flux d'échanges, mais une baisse du bien-être mondial.

(17) Baldwin, 1970.

(18) Mahé, 1997.

C o n c l u s i o n

Il n'y a pas lieu de voir les nouvelles règles du commerce international comme une menace pour l'industrie européenne. Dans de nombreux cas, des règles plus claires, reposant sur des bases scientifiques offrent l'opportunité d'exporter vers des pays traditionnellement fermés du fait de règlements sanitaires ou techniques très restrictifs. La possibilité de demander un arbitrage international lorsque les conditions d'importations sont jugées abusivement contraignantes constitue aussi une opportunité pour les exportateurs. Même si les désaccords conclus de manière contraires aux positions défendues par les pays européens sont souvent mis en exergue (panels de l'OMC sur la viande bovine aux hormones, par exemple), ce cadre de règlements des conflits peut permettre de faire cesser des conditions discriminatoires vis-à-vis des exportations européennes (c'est le cas, par exemple, des alcools exportés au Japon et en Corée du sud). De même, les craintes des consommateurs, en particulier américains, en ce qui concerne un nivellement par le bas du niveau de sécurité des aliments du fait des accords internationaux, paraissent exagérées. Certes, le développement du commerce international accroît les risques de propagation des maladies et des parasites, avec des conséquences qui peuvent être désastreuses, comme l'illustrent la dissémination récente d'un scarabée (longhorn beetle) importé de Chine dans des lots de bois qui détruit les forêts américaines ou encore du coquillage (zebra mussel), importé dans les eaux de ballast de navires marchands qui cause d'énormes dommages économiques aux Etats-Unis en obstruant les canalisations et les turbines. La consommation de produits élaborés dans des pays où les contrôles sanitaires sont plus incertains qu'en Europe peut en outre accroître les risques pour la santé humaine. Mais, en ce qui concerne les accords SPS et TBT et le recours plus important aux normes internationales, les risques d'un nivellement sanitaire par le bas sont faibles. En effet, si l'on regarde attentivement les griefs des associations consoméristes américaines, on observe peu de cas dans lesquels la santé du consommateur est directe-

ment menacée : il s'agit plus souvent d'allégations nutritionnelles ou d'additifs non autorisés, mais largement utilisés dans d'autres pays.

Par contre, en ce qui concerne la qualité sous d'autres aspects que strictement sanitaires, le différend autour de la viande bovine aux hormones prouve bien qu'il existe un risque que les règles du commerce international se fassent à l'encontre des préférences des citoyens. En effet, les conclusions de la procédure d'appel, auxquelles l'Union européenne doit normalement se plier en vertu des engagements pris, sont largement en opposition avec les décisions du Parlement européen, démocratiquement élu. S'ajoute à cela un risque économique : si, à l'avenir, se multiplient les cas où les producteurs nationaux doivent faire face à des biens importés produits dans des conditions moins restrictives que les leurs, les problèmes de distorsion de concurrence risquent de devenir insupportables. A ce titre, l'Union européenne, conduite, sous la pression de ses consommateurs, à adopter des réglementations plus strictes que celles en vigueur au plan international, sans pouvoir refuser les importations (cas de la BST, des OGM, du bien-être animal) pourrait être particulièrement touchée.

L'Europe doit être plus offensive

D'une manière générale, il convient sans doute que l'industrie et les pouvoirs publics européens apprennent à utiliser les accords de Marrakech d'une manière plus offensive, sinon ils risquent d'en subir les inconvénients sans bénéficier des avantages. Ceci nécessite des approches relativement nouvelles, en particulier dans le domaine de l'analyse scientifique des risques et une collaboration plus étroite avec les chercheurs et universitaires. Ceux-ci doivent également être davantage incités à investir les instances internationales, afin qu'elles n'établissent pas des normes et des recommandations reflétant des conceptions qualité en décalage avec celles auxquelles aspirent les consommateurs européens.

C o n c l u s i o n

Dans ce domaine, les enjeux sont particulièrement importants autour du Codex Alimentarius. L'exemple de l'élaboration des normes internationales sur l'eau minérale prouve l'importance d'une collaboration pouvoirs publics - scientifiques en amont des discussions du Comité, sous peine de voir prises des décisions qui handicaperaient lourdement certains secteurs industriels.

Les accords internationaux ont accordé une place centrale aux aspects purement scientifiques et ne permettent pas de justifier des obstacles aux échanges avec des considérations éthiques, sociales ou environnementales. Néanmoins, les aspirations des consommateurs dans ce domaine se font de plus en plus insistantes. Dans ces enceintes internationales, il n'est pas aisé d'invoquer d'autres critères que sanitaires et phytosanitaires, en grande partie

parce que peu de pays partagent les mêmes préoccupations éthiques ou culturelles. Dans ce domaine, il est envisagé de prendre davantage en compte ces aspects, en particulier à travers le langage commun qu'offrent l'évaluation économique des préférences et les méthodes de l'analyse "coûts-bénéfices". Ainsi, la démarche économique pourrait sans doute acquérir le statut d'un langage de négociation. Déjà, depuis une vingtaine d'années, l'évaluation économique a, par exemple, acquis ce statut dans le domaine de l'environnement, y compris sur le plan de l'arbitrage des conflits (procès dans les marées noires). L'idée du recours systématique à une évaluation économique dans le domaine de la santé des plantes, des animaux, et (même si c'est plus délicat) des hommes est de plus en plus souvent évoquée.

Les barrières non tarifaires au Japon

Au Japon, les exportateurs européens comme américains se plaignent d'un système réglementaire particulièrement complexe. D'autre part, la structure de la distribution, très liée aux producteurs locaux, constitue, elle aussi, une forme de barrières non tarifaires. De plus, la non-reconnaissance des procédures de contrôles et de certifications européennes pénalise les produits importés et des périodes excessivement longues pour l'obtention des certifications augmentent le délai entre l'arrivée et la distribution des produits alimentaires importés. Enfin, des points spécifiques ont été soulevés :

- Dans le secteur des produits de l'amidon, la Commission souligne un ensemble de barrières non tarifaires qui rendent l'importation très difficile. Le marché des édulcorants (fructose et glucose) est très fermé et les producteurs locaux semblent avantagés.
- Un système de licences d'importation particulièrement complexe et au fonctionnement peu transparent s'oppose aux importations de produits de la mer. Des négociations bilatérales sont en cours sur ce dossier depuis 1997.
- Des problèmes ont été soulevés concernant les exportations de vins de qualité supérieure, en particulier pour des petites quantités. A moins que du vin de la même année et du même vignoble ait déjà été importé, des bouteilles doivent être ouvertes pour contrôle, ce qui rend difficile l'exportation de grands crus alors que, dans la plupart des autres pays, des exceptions sont faites dans de tels cas.
- Les "alicaments", les compléments alimentaires (tablettes, capsules, ampoules), les herbes médicinales et tisanes, vitamines, minéraux doivent répondre à des critères très spécifiques et les conditionnements habituels dans le reste du monde ne sont pas autorisés.
- Dans le domaine des viandes cuisinées, les impératifs de cuisson, de stérilisation et de contrôles microbiologiques ne permettent pas d'importer des produits transformés selon certaines techniques récentes. Il faut, par exemple, des températures plus élevées que celles pratiquées en Europe pour la stérilisation ou

encore, un salage manuel des viandes. Dans le domaine des viandes fraîches, les règles techniques régissant l'importation apparaissent comme discrétionnaires et se caractérisent par un manque de transparence. Elles pénalisent en particulier des pays indemnes, mais qui ont connu dans le passé des épidémies de peste porcine africaine ou de fièvre aphteuse. Des températures de conservation très basses, des étiquetages en fonction de la teneur en eau, des restrictions techniques semblent aussi discriminatoires. Des seuils très bas de résidus chimiques seraient imposés de manière unilatérale, même si, en ce domaine le Japon semblent se plier aux normes internationales.

- Malgré les dispositions internationales, le Japon autorise l'appellation "eau minérale naturelle" à ses productions nationales alors qu'elles sont stérilisées ou désinfectées par adjonction de chlore et sans origines particulières.
- La législation japonaise sur les additifs pose des problèmes considérables aux exportateurs. Tous les additifs autorisés dans l'Union européenne ne sont pas, loin de là, autorisés au Japon.
- Le Japon n'a pas appliqué les dispositions internationales en matière de régionalisation. Dans le domaine des fruits, des légumes et des viandes, il n'y a pas reconnaissance du fait que l'Union européenne soit un marché unique : ceci implique donc une multiplicité de démarches de la part de chaque Etat membre. Les procédures de certification dans les fruits peuvent prendre jusqu'à trois ans et sont très coûteuses et peu transparentes. Certains insectes inoffensifs, d'ailleurs présents au Japon, servent de prétexte pour refuser des importations à l'aéroport de Narita où les compagnies de désinfection facturent des coûts prohibitifs. Alors que le marché des fleurs coupées est le plus important du monde, les importations y sont toujours marginales, du fait de systèmes de restrictions sanitaires et de listes d'insectes jugées abusivement restrictives par les producteurs européens. Depuis 1997, des négociations bilatérales ont cependant permis quelques avancées en ces domaines.

**(d'après les informations de la DG I,
Commission européenne)**

La procédure de règlement des différends à l'OMC

La procédure de l'OMC est assortie d'un calendrier pour l'examen d'une affaire. Les décisions initiales sont rendues par un groupe spécial puis approuvées (ou rejetées) par l'ensemble des membres de l'OMC. Il est possible de faire appel sur des points de droit. Dans la plupart des cas, un différend naît lorsqu'un pays adopte une mesure considérée par un ou plusieurs autres membres de l'OMC comme une violation des accords ou un manquement aux obligations. Un troisième groupe de pays peut aussi déclarer avoir un intérêt dans l'affaire et bénéficier de certains droits.

A Marrakech, le Mémoire d'accord a défini clairement les étapes du processus et a établi une discipline rigoureuse quant au délai imparti pour le règlement d'une affaire. Il énonce de manière détaillée les règles de procédure à suivre et les calendriers à respecter. La procédure complète, jusqu'à la décision de la première instance, ne doit pas en principe durer plus d'un an ou plus de 15 mois s'il y a appel.

Les consultations constituent une première étape, qui peut durer jusqu'à 60 jours. Avant de prendre d'autres mesures, les parties en différend doivent tenter de s'entendre. Si ces discussions n'aboutissent pas, elles peuvent aussi demander au directeur général de l'OMC d'intervenir comme médiateur ou de toute autre manière.

Si les consultations n'aboutissent pas, le panel constitue une deuxième étape. Celui-ci est établi à la demande du pays plaignant et il a six mois pour achever ses travaux (en cas d'urgence, ce délai peut être ramené à trois mois). Le pays incriminé peut le rejeter une première fois. Mais lors de la deuxième réunion de l'Organe de règlement des différends, il n'est quasiment plus possible de faire opposition.

Le panel a officiellement pour tâche d'aider l'Organe de règlement à énoncer des décisions ou recommandations, mais son rapport ne peut être rejeté que par consensus.

Le Mémoire d'accord énonce en détail les procédures de travail des panels et les étapes précises de ce qui doit être traité avant et à chaque réunion. Les pays plaignants, celui mis en cause et ceux qui ont déclaré avoir un intérêt dans le différend, présentent leurs arguments, puis leurs réfutations. Le panel peut consulter des

experts techniques chargés d'établir un rapport consultatif. Après un rapport intermédiaire et des consultations, un rapport final est transmis aux deux parties puis distribué à tous les Membres de l'OMC. Si le panel conclut que la mesure commerciale incriminée est effectivement contraire à un accord ou à une obligation dans le cadre de l'OMC, il recommande que la mesure soit rendue conforme aux règles. Le rapport devient, dans les 60 jours suivants, une décision ou recommandation de l'Organe de règlement, à moins qu'il n'y ait consensus pour le rejeter.

Chaque partie peut faire appel de la décision d'un panel. L'appel doit être fondé sur des points de droit et ne peut pas viser à obtenir le réexamen des preuves existantes ou l'examen de preuves nouvelles. Chaque appel est traité par trois des sept membres d'un Organe d'appel permanent, qui n'ont aucune attache avec une administration nationale. L'appel peut aboutir à la confirmation, à la modification ou à l'infirmité des constatations et conclusions juridiques du panel. Si le pays visé par la plainte perd la partie, il doit mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport du panel ou le rapport de l'Organe d'appel. S'il ne peut se conformer immédiatement à la recommandation, un "délai raisonnable" pour le faire lui sera accordé. S'il ne s'exécute pas dans ce délai, il doit engager des négociations avec le ou les pays plaignants afin de trouver une compensation mutuellement satisfaisante, par exemple, des réductions de droits de douane dans des domaines présentant un intérêt particulier pour la partie plaignante.

Si, à l'issue d'un délai de 20 jours, aucune compensation satisfaisante n'a été convenue, la partie plaignante peut demander à l'Organe de règlement des différends l'autorisation d'imposer des sanctions commerciales à l'encontre de l'autre partie. En principe, les sanctions devraient être imposées dans le même secteur que celui qui fait l'objet du différend. Si cela n'est pas possible ou efficace, elles peuvent être imposées dans un autre secteur visé par le même Accord, voire dans le cadre d'un autre accord. Dans tous les cas, l'Organe de règlement des différends surveille l'application des recommandations et décisions adoptées et toute affaire en suspens demeure à son ordre du jour jusqu'à ce que le problème soit réglé.

Point de vue : le Codex alimentarius

JEAN-LUC ANGOT

Vétérinaire-inspecteur en chef, chef de service à l'OFIVAL (Office National Interprofessionnel des Viandes de l'Elevage et de l'Aviculture), ancien responsable du secrétariat français du Codex Alimentarius au sein du SGC

Le Codex Alimentarius dans le nouveau contexte international

La sécurité sanitaire des produits alimentaires constitue une priorité pour les pouvoirs publics. Il s'agit en premier lieu d'un impératif de santé publique mais aussi d'une condition indispensable à la bonne tenue du commerce extérieur de la France dans le secteur agro alimentaire.

Considérer l'approche des pouvoirs publics en matière de sécurité sanitaire des aliments nécessite de présenter le nouveau contexte international découlant des accords du GATT et les modalités d'établissement des normes (1) internationales. Le curseur de l'élaboration des réglementations sanitaires dans le domaine de l'alimentation s'est en effet déplacé du niveau national au niveau communautaire dans un premier temps pour les pays de l'Union européenne, puis au niveau mondial dans un second temps.

En matière agricole et alimentaire, la normalisation internationale est assurée par différents organismes tels que la Convention internationale de protection de végétaux (CIPV) en matière de santé des végétaux, l'Office international des épizooties (OIE) en matière de santé animale et de zoonoses et la Commission du Codex Alimentarius pour l'innocuité et la loyauté des transactions des denrées alimentaires.

1) Le Codex Alimentarius, organisme international de normalisation

Créé en 1962, le Codex Alimentarius est un programme mixte de la FAO, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'OMS, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Il est chargé d'élaborer des normes internationales relatives aux denrées alimentaires dans le double objectif de protéger la santé des consommateurs et d'assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce.

Stricto sensu, le Codex Alimentarius correspond à l'ensemble des normes, directives, codes d'usage et recommandations élaborés par

l'organe exécutif du programme FAO/OMS : la Commission du Codex. Cet ensemble représente aujourd'hui 28 volumes regroupant environ 250 normes et plus de 40 codes d'usage. Plus de 3 300 limites maximales de résidus (LMR) de pesticides ont été fixées et 700 additifs et contaminants évalués.

La Commission du Codex Alimentarius (CCA) est une instance intergouvernementale regroupant 161 membres qui disposent chacun, comme à la FAO, d'une voix lors des votes pour l'adoption des normes. Le recours au vote est toutefois très rare, les normes étant le plus souvent adoptées par consensus. La CCA se réunit tous les deux ans alternativement au siège de la FAO à Rome et au siège de l'OMS à Genève. La prochaine réunion aura lieu en juin 1999 à Rome. Les travaux de la CCA sont préparés par une trentaine de Comités dont certains traitent de questions à caractère horizontal, applicables à l'ensemble des denrées alimentaires (principes généraux, additifs et contaminants, résidus de pesticides, résidus de médicaments vétérinaires, étiquetage, hygiène alimentaire...) et d'autres s'intéressent à des catégories de produits (lait et produits laitiers, produits de la pêche...). Par ailleurs, cinq Comités régionaux (Europe, Afrique, Asie, Amérique du Nord et Pacifique du Sud-Ouest, Amérique Latine et Caraïbes) assurent la coordination des politiques alimentaires des Etats de leur région et envisagent l'élaboration des normes de caractère régional.

Il existe en outre un Comité exécutif constitué de 10 membres, dont fait partie la France qui y représente les 38 pays de la région Europe.

Le secrétariat permanent du programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires est installé dans les locaux de la FAO à Rome. Le financement du programme est assuré par la FAO à hauteur de 82% et par l'OMS à hauteur de 18%.

La France assure une participation active et continue aux négociations se déroulant dans l'ensemble des Comités Codex par l'intermédiaire de délégations qui rassemblent représentants gouvernementaux (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Ministère de

(1) Le terme "norme" est utilisé ici dans le sens de texte destiné aux gouvernements pour être incorporé dans une réglementation. Il ne s'agit pas de norme à caractère volontaire destinée aux entreprises.

Point de vue : le Codex alimentarius

l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Secrétariat d'Etat à la Santé), instances scientifiques (laboratoires, instituts de recherche), professionnels et consommateurs. Le service central de liaison français du Codex alimentarius est rattaché depuis le mois de décembre 1996 au SGCI (2) qui dépend du Premier Ministre.

2) Les accords de Marrakech : une nouvelle ère pour le Codex Alimentarius

Dans le cadre de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est substituée au GATT en avril 1994, deux accords spécifiques ont été conclus à Marrakech afin de limiter le recours à des entraves injustifiées aux échanges à l'aide de règles techniques à visée protectionniste :

- l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS)
 - l'accord sur les obstacles techniques au commerce (accord TBT)
- Avec la signature de ces accords et la mise en place d'un Organe de règlement des différends (ORD) à l'OMC, les normes édictées par les organisations internationales de référence ont été reconnues officiellement pour les échanges commerciaux. Le Codex Alimentarius est visé explicitement (tout comme l'OIE et la CIPV) par l'accord SPS et implicitement par l'accord TBT (pour ce qui concerne les procédés de production, la composition, les dénominations, l'étiquetage, le marquage, le conditionnement et l'emballage des denrées alimentaires).

Aux fins de l'accord SPS, les mesures sanitaires et phytosanitaires s'entendent, en ce qui concerne les personnes et les animaux, comme toutes les mesures visant à protéger leur vie des risques découlant des substances chimiques (additifs, contaminants, résidus) ou biologiques (toxines, organismes pathogènes) présents dans les produits alimentaires. Cette approche est plus restrictive que celle de l'Organisation mondiale de la santé qui définit la santé comme un état de bien-être physique et moral.

La reconnaissance par l'OMC des normes du Codex Alimentarius ne signifie pas que ces normes soient passées du statut de "facultatives" à celui d' "obligatoires". S'agissant de l'accord SPS, la nouveauté réside dans le fait qu'un Etat membre qui souhaite adopter une mesure sanitaire nationale plus restrictive pour le commerce

que la norme internationale correspondante (lorsqu'elle existe) doit pouvoir justifier scientifiquement la légitimité de sa dérogation. La norme doit reposer sur un fondement scientifique et être la conséquence du niveau de protection sanitaire que le pays considère comme approprié, basé sur une analyse des risques.

Les normes relevant des accords SPS et TBT ne doivent pas être discriminatoires à l'égard des produits importés et doivent constituer le moyen le moins entravant pour le commerce d'atteindre le but légitime poursuivi. Ces accords comportent également une obligation de transparence (notification).

3) Les travaux du Codex et les forces en présence

Pendant longtemps, les normes du Codex Alimentarius ont surtout servi à aider les pays en voie de développement à mettre en place un dispositif réglementaire en matière de denrées alimentaires. Et ses travaux ont, depuis toujours, été sous forte influence anglo-saxonne (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) du fait d'une importante présence de ces pays au sein du secrétariat, du Comité exécutif et des consultations d'experts.

Ce groupe de pays a basé sa stratégie sur :

- l'élaboration de normes internationales peu contraignantes pour faciliter les exportations
- la fixation de "niveaux de protection appropriés" très élevés pour limiter les importations, ces niveaux reposant sur des méthodes scientifiques sophistiquées

La France et l'Union européenne tentent de s'opposer à l'adoption de normes "basses" et de défendre notamment les aspects qualitatifs et nutritionnels ainsi que les produits traditionnels. Elles souhaitent préserver le haut niveau d'exigences sanitaires des réglementations nationales européennes et communautaires. En effet, la mondialisation des échanges ne doit pas se traduire par un nivellement vers le bas des exigences de santé publique.

L'adoption en juillet 1995 par le Codex Alimentarius de limites maximales de résidus (LMR) pour cinq hormones, sur la base des travaux du JECFA (Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires) a été à l'origine d'un panel à l'OMC, sur la demande des Etats-Unis et du Canada, contre l'Union européenne dont la réglementation prohibe l'usage à des fins anabolisantes d'hormones en

(2) Secrétariat Général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

Point de vue : le Codex alimentarius

élevage. Il s'agit du premier exemple d'utilisation d'une norme Codex dans le cadre d'un litige porté devant l'OMC.

L'Union européenne n'est pas membre en tant que telle de la Commission du Codex Alimentarius. Toutefois, depuis 1996, grâce aux efforts de la France durant sa présidence, un groupe ad-hoc du conseil de l'Union européenne a été mis en place afin d'essayer de coordonner les positions des quinze Etats-membres, qui disposent chacun d'une voix au sein du Codex. L'efficacité de la coordination communautaire ainsi que la préparation interministérielle des propositions françaises effectuée le plus en amont possible ont permis à l'Union européenne de remporter, en juin 1997, des succès sur trois thèmes éminemment conflictuels : les eaux minérales naturelles, les fromages au lait cru et l'utilisation de la somatotropine bovine (3) (BST).

La CCA privilégie une approche globale et horizontale des sujets à traiter et cherche à développer la responsabilisation des entreprises dont les démarches sont prises en compte par les autorités de contrôle.

Parmi les textes généraux les plus importants adoptés ces dernières années on peut citer les principes généraux d'hygiène alimentaire, les directives pour l'application du système HACCP (analyse des risques - points critiques pour leur maîtrise), les définitions des termes relatifs à la salubrité des aliments utilisés en analyse des risques.

Le grand débat en cours au sein du Codex Alimentarius, outre celui relatif aux éventuelles modifications des procédures d'option et d'acceptation des normes, porte sur la prise en compte de "facteurs autres que strictement scientifiques" dans l'établissement des normes, sur la base de l'exemple de la BST. Deux groupes s'opposent : les partisans de limiter les travaux du Codex à des considérations d'ordre scientifique sanitaire utilisables par les Comités de gestion des accords de l'OMC et les Etats qui estiment que les travaux du Codex doivent, certes, reposer sur une base scientifique mais aussi prendre en considération d'autres facteurs. Les discussions sur ce thème se déroulent dans le cadre du Comité du Codex sur les principes généraux (pays hôte : France), dont l'importan-

ce stratégique a été implicitement reconnue par la CCA en juin 1997. La dernière session s'est tenue en septembre 1998 à Paris et la prochaine aura lieu en avril 1999.

La position défendue par la France et l'Union européenne est basée sur la reconnaissance du rôle essentiel de la science afin d'asseoir les normes sur les meilleures informations possibles mais aussi sur le recours à d'autres facteurs tels que 1) la perception et l'acceptabilité des risques par les consommateurs 2) l'acceptabilité technique et économique des mesures de gestion des risques, 3) les autres préoccupations des consommateurs, 4) l'information complète et loyale sur les produits, 5) la préservation des équilibres économiques et sociaux essentiels, 6) le bien-être et la santé des animaux, 7) la protection de l'environnement.

Il est bien entendu que l'utilisation de ces autres facteurs doit être faite de manière objective et proportionnée et ne doit pas créer des entraves techniques dans le commerce international.

Les préoccupations des consommateurs peuvent être jugées non rationnelles, pour autant, lorsqu'elles existent, elles doivent être respectées, au même titre que toutes les préférences sociales. Il convient d'apporter la preuve, au cas par cas, de l'existence de tels facteurs en ayant recours à toutes les possibilités données par les diverses catégories de science : sciences technologiques pour la démonstration de l'utilité, sciences économiques pour l'approche coût/avantage et sciences sociales incluant les sondages d'opinion pour connaître l'avis des différents partenaires intéressés, consommateurs en particulier.

Lorsque la mesure considérée comme appropriée est l'information donnée au consommateur, celle-ci doit être vérifiable soit par des moyens analytiques soit par une traçabilité ascendante des produits parfaitement maîtrisée.

La dernière session du Comité du Codex sur les principes généraux n'a pas pu conclure sur ce sujet très controversé dont dépend l'avenir des travaux de la CCA et au travers duquel s'affrontent deux conceptions antagonistes.

En matière d'hygiène alimentaire, l'Union européenne a défendu avec succès à l'occasion des discussions relatives à la révision des

(3) En ce qui concerne la BST, la Commission du Codex Alimentarius a retenu la proposition de l'Union européenne d'engager une réflexion sur la prise en compte de facteurs autres que strictement scientifiques dans le processus d'élaboration des normes.

(4) Les Etats-Unis avaient proposé d'ajouter un amendement rendant, en pratique, obligatoire la technique de pasteurisation : ce qui aurait remis en cause la production de fromages au lait cru.

Point de vue : le Codex alimentarius

normes "produits laitiers" (4) le principe d'un contrôle hygiénique et sanitaire continu sur toute la chaîne alimentaire (de l'élevage à la distribution des denrées), sans privilégier le recours, lors d'une étape de fabrication, d'un procédé particulier de stérilisation qui constitue une fausse garantie.

Lors de la dernière session du Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires (mai 1998), l'étiquetage des denrées obtenues à partir d'organismes génétiquement modifiés (OGM) était à l'ordre du jour. Trois groupes se sont opposés : les partisans d'un étiquetage minimal, uniquement en cas de risques pour la santé (Amérique Latine), ceux d'un étiquetage systématique de tous les OGM et des produits dérivés (Norvège et associations de consommateurs) et ceux d'un étiquetage des OGM et des produits dérivés non équivalents aux produits traditionnels (Union européenne et certains PECO). Il est intéressant de constater que l'attitude des Etats-Unis a évolué, du fait de la prise en compte des exigences des consommateurs.

Au sein du Comité du Codex sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et exportations de denrées alimen-

taires, les débats portent notamment sur l'équivalence et la reconnaissance mutuelle des systèmes d'inspection.

4) Conclusion

Les enjeux des discussions internationales visant à l'élaboration des normes Codex ont pris une importance capitale depuis les accords de Marrakech. La France et les autres Etats de l'Union européenne doivent développer leur présence au sein des groupes d'experts chargés de faire des propositions aux différents Comités du Codex, afin d'agir le plus en amont possible du processus. Ils doivent également sensibiliser toujours mieux le maximum de pays membres aux thèses communautaires, basées sur des exigences sanitaires, nutritionnelles et qualitatives élevées. C'est à ce prix qu'ils seront en mesure de relever le double défi de l'exigence interne de sécurité sanitaire des aliments et de justification au niveau international des mesures adoptées, tout en préservant la fabrication de produits traditionnels de qualité.

ANNEXE AU MANUEL DE PROCÉDURE

DÉCLARATIONS DE PRINCIPE SUR LE RÔLE DE L'ÉVALUATION DES RISQUES EN MATIÈRE DE SALUBRITÉ DES ALIMENTS

1. Les aspects sanitaires et l'innocuité des décisions et recommandations du Codex liées à la santé humaine et à la salubrité des aliments doivent être fondés sur une évaluation des risques adaptée aux circonstances

2. L'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments doit reposer sur des fondements scientifiques, comporter les quatre étapes du processus d'évaluation des risques et faire l'objet d'une documentation transparente

3. Il doit exister une séparation fonctionnelle entre l'évaluation des risques et la gestion des risques, tout en reconnaissant que certaines interactions sont indispensables à une approche pragmatique

4. Les évaluations de risques doivent dans toute la mesure du possible faire appel aux informations quantitatives disponibles et la caractérisation des risques doit être présentée de manière immédiatement compréhensible et utile

Point de vue : le Codex alimentarius

DÉFINITIONS AUX FINS DU CODEX ALIMENTARIUS DES TERMES UTILISÉS EN ANALYSE DES RISQUES RELATIFS À LA SALUBRITÉ DES ALIMENTS (1)

DANGER : Agent biologique, chimique ou physique présent dans un aliment ou état de cet aliment pouvant avoir un effet adverse pour la santé

RISQUE : Fonction de la probabilité d'un effet adverse pour la santé et sa gravité, du fait de la présence d'un (de) danger(s) dans un aliment

ANALYSE DES RISQUES : Processus comportant trois volets : évaluation des risques, gestion des risques et communication sur les risques

EVALUATION DES RISQUES : Processus à base scientifique comprenant les étapes suivantes : 1) identification des dangers 2) caractérisation des dangers 3) évaluation de l'exposition et 4) caractérisation des risques

IDENTIFICATION DES DANGERS : Identification des agents biologiques, chimiques et physiques susceptibles de provoquer des effets adverses pour la santé et qui peuvent être présents dans un aliment donné ou un groupe d'aliments

CARACTERISATION DES DANGERS : Evaluation qualitative et/ou quantitative de la nature des effets adverses pour la santé associés aux agents biologiques, chimiques et physiques qui peuvent être présents dans un aliment. Pour les agents chimiques, la relation dose/réponse doit être évaluée. Pour les agents biologiques ou physiques, une telle évaluation doit être effectuée si les données sont disponibles

EVALUATION DE LA RELATION DOSE-REPONSE : Détermination de la relation entre le degré d'exposition (dose) à un agent chimique, biologique ou physique et la gravité et/ou la fréquence des effets adverses qui en résultent pour la santé (réponse)

EVALUATION DE L'EXPOSITION : Evaluation qualitative et/ou quantitative de l'ingestion probable d'agents biologiques, chimiques et physiques par le biais des aliments, ainsi que par suite de l'exposition à d'autres sources, le cas échéant

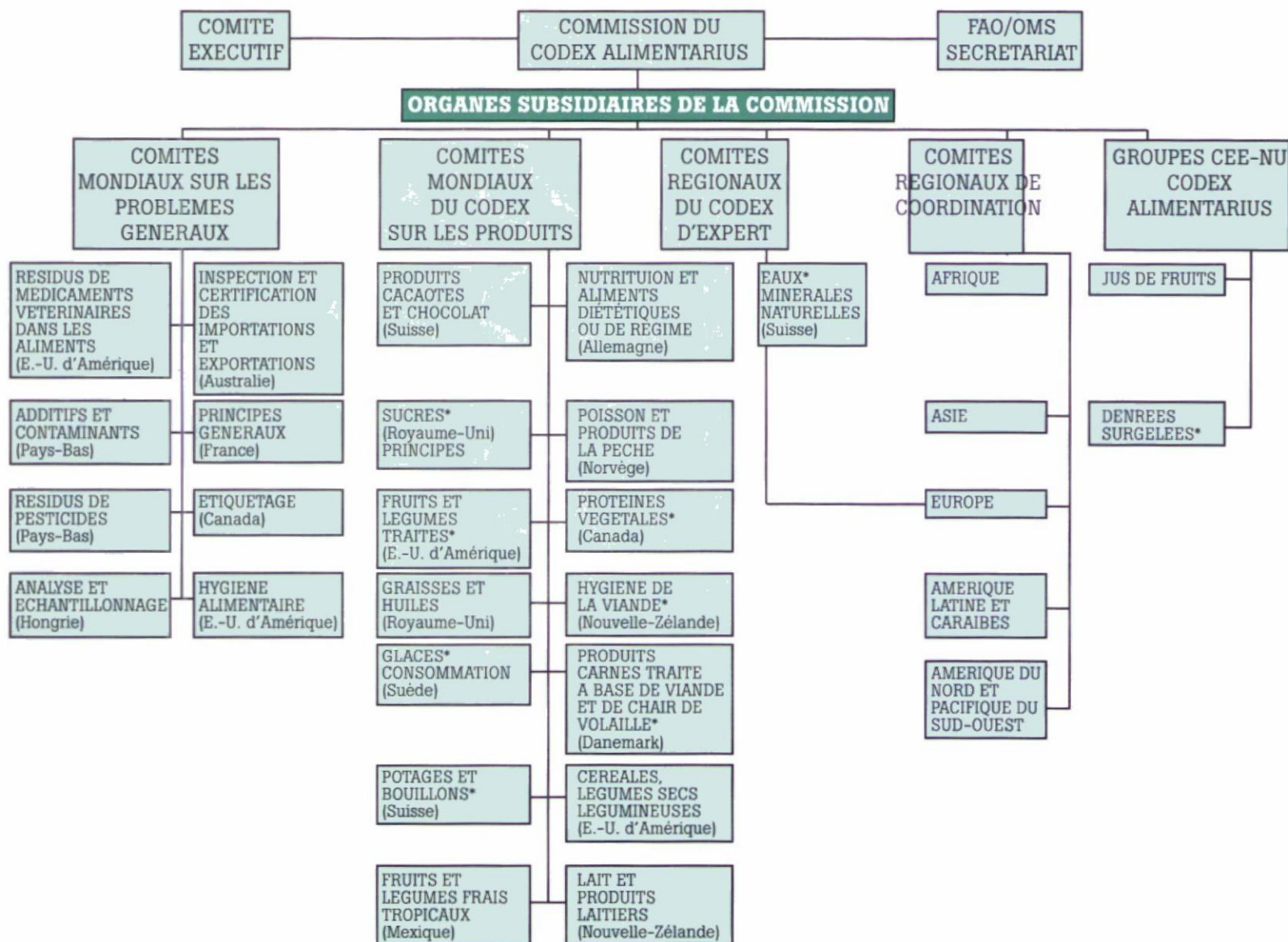
CARACTERISATION DES RISQUES : Estimation qualitative et/ou quantitative, compte tenu des incertitudes inhérentes à l'évaluation, de la probabilité de la fréquence et de la gravité des effets adverses connus ou potentiels sur la santé susceptibles de se produire dans une population donnée, sur la base de l'identification des dangers, de la caractérisation des dangers et de l'évaluation de l'exposition

GESTION DES RISQUES : Processus consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles compte tenu des résultats de l'évaluation des risques et, au besoin, à choisir et à mettre en œuvre les mesures de contrôle appropriées, y compris les mesures réglementaires

COMMUNICATION SUR LES RISQUES : Echange interactif d'informations et d'opinions sur les risques entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs et les autres parties intéressées

(1) Ces définitions sont proposées sur une base provisoire et sujettes à modification à la lumière des progrès enregistrés par la science de l'analyse des risques et à la suite des efforts interdisciplinaires visant à harmoniser les définitions

ORGANES SUBSIDIAIRES DE LA COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS



* Ajourné sine die. Ces Comités ont achevé leurs tâches principales, mais ils pourront être appelés à se réunir à nouveau, si les circonstances l'exigent.
 ANTLE, J.M. (1995) *Choice and Efficiency in Food Safety Policy*, The AEI Press American Enterprise Institute, Washington D.C

B i b l i o g r a p h i e

ARROW, K.J., CROPPER, M.L., EADS, G.C., HAHN, R.W., LAVE, L.B., NOLL, R.G., PORTNEY, P.R., RUSSELL, M., SCHMALENSEE, R., SMITH, V.K. et STAVINS, R.N. (1996) "Is there a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation" ? *Science*, 272 : 221-222

AVERY, N. (1993) "Fears over Food Quality Standards". *Pesticides News*, 20, June, 3, pp 3-5.

BAGHWATI, J.N. et HUDEC, R.E. (1997), *Fair Trade and Harmonization, Prerequisites for Free Trade* ? MIT Press, Cambridge, Mass.

BONNY S. (1991) "Les agriculteurs et l'emploi de l'hormone de croissance en production laitière : un rejet tempéré par la contrainte économique". *Comptes Rendus de l'Académie d'Agriculture de France*, 77,1,pp 104-120.

BOURLIOUX P. (1998) "Un exemple de coopération recherche-industrie dans le commerce international : le cas du yaourt". Séminaire sur les "Normes et obstacles techniques aux échanges", Institut national de la recherche agronomique, Grignon, 27-28 janvier 1998.

BUREAU D. et BUREAU J.C. (1999). *Les enjeux des prochaines négociations multilatérales pour l'agriculture française. Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Premier Ministre. La Documentation Française, Paris.*

BUREAU, J.C., MARETTE, S. et SCHIAVINA, A. (1998), "Non-Tariff Trade Barriers and Consumers' Information: the Case of EU-US Trade Dispute on Beef", *European Review of Agricultural Economics*, 25,4.

BUZBY, J.C., TOBERTS, T., LIN, C.J. et MACDONALD, J. (1996), "Bacterial Food-borne Disease: Medical Costs and Productivity Losses", U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Agricultural Economic Report* 741.

CASWELL, J.A. et HOOKER, N.H. (1996), "haccp as an International Trade Standard", *American Journal of Agricultural Economics*, 78, août, pp 775-79.

CASWELL, J.A. et MOJDUSKA, E.M. (1996), *Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products*, document présenté à la réunion de l'AAEA, 29 juillet, San Antonio, à paraître dans *American Journal of Agricultural Economics*.

CHEN, J. (1996), "Le statut légal des appellations d'origine contrôlées aux États-Unis d'Amérique", *Revue de droit rural*, 249, janvier 1997, pp. 35-43.

COMMISSION EUROPEENNE (1997), *Rapport sur les barrières aux échanges et à l'investissement aux États-Unis 1997*, Direction générale des relations extérieures, Commission européenne, Bruxelles, juillet, 1997.

CRUTCHFIELD, S., BUZBY, J.C., ROBERTS, T., OLLINGER, M. et LIN, C.T.J. (1997), "An Economic Assessment of Food Safety Regulations: the New Approach to Meat and Poultry Inspection", U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Agricultural Economic Report* 755.

DOUSSIN, J.P. (1995), "Le Codex Alimentarius à l'heure de l'Organisation mondiale du commerce", *Annales des Falsifications de l'Expertise Chimique et Toxicologique*, 933, pp 281-292.

DOUSSIN, J.P. (1998), "Règlementations et institutions dans les aspects sanitaires et phytosanitaires du commerce international". Séminaire sur les "Normes et obstacles techniques aux échanges", Institut national de la recherche agronomique, Grignon, 27-28 janvier 1998.

FOX, N. (1998). *Why our food is making us sick and what we can do about it* Penguin Books, New York

GAO (1997), *Agricultural Exports. US Needs a More Integrated Approach to Address Sanitary/phytosanitary Issues, Report to Congressional Requesters* 98-32, United States General Accounting Office, Washington D.C.

GODARD, O. ED. (1997), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris.

HENSON, S. (1998). "Regulating the Trade Effects of National Food Safety Standards: Discussion of some Issues", Atelier de l'OCDE sur les futurs enjeux commerciaux en agriculture, Paris, octobre 25-27.

HILLMAN, J. (1978), *Nontariff Agricultural Trade Barriers*, University of Nebraska Press, Lincoln.

HILLMAN, J. (1991), *Technical Barriers to Agricultural Trade*, Westview Press, Boulder.

HILLMAN, J. (1997), "Nontariff Agricultural Trade Barriers Revisited", dans *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, Orden, D. et Roberts, D. eds., The International Agricultural Trade Research Consortium. University of Minnesota, St Paul.

HOBAN, T.J. (1997), "Consumer Acceptance of Biotechnology: an International Perspective", *Nature Biotechnology*, 15, mars, pp. 232-235.

HOOKER, N.H. et CASWELL, J.A. (1996), "Voluntary and Mandatory Quality Management Systems in Food Processing", *Working Paper*, U-Mass, Amherst.

HUDEC, R.E. (1997), "Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round". Document présenté à la réunion de l'International Agricultural Trade Research Consortium, San Diego, 14-16 décembre.

JAMES, S. et ANDERSON, K. (1998), "On the Need for more Economic Assessment of Quarantine/sps Policies", *CIES Seminar Paper* 98-01, Université d'Adelaide.

KOPP, R.J., KRUPNICK, A.J. et TOMAN, M. (1997), "Cost Benefit Analysis and Regulatory Reform: an Assessment of the Science and the Art". *Discussion paper* 97-19, *Resources for the Future*, Washington D.C.

B i b l i o g r a p h i e

KRAMER, C. (1989), "Food Safety and International Trade: the US-EC Meat and Hormone Controversies", dans *The political Economy of US agriculture*, C. S. Kramer ed. Resources for the Future, Washington D.C.

LACARTE-MURO, J. (1998), *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Award of the Arbitrator. WT/DS26/15, WT/DS48/13, Organisation mondiale du commerce, Genève.

MAHE, L.P. (1997), "Environment and Quality Standards in the WTO. New Protectionism in Agricultural Trade", *European Review of Agricultural Economics*, 24, 3-4, pp 480-503.

MAHE, L.P. et ORTALO-MAGNE, F. (1998), "International Co-operation in the Regulation of Food Quality and Safety Attributes", *Atelier de l'OCDE sur les futurs enjeux commerciaux dans l'agriculture*, Paris, octobre 25-27.

MAZE, A., LETABLIER, M.T. et VALCESCHINI, E. (1996), "Les bases institutionnelles", dans Casabianca, F. et Valceschini, E., *La qualité dans l'agro-alimentaire : émergence d'un champ de recherches*. INRA, Département systèmes agraires et développement, Paris.

NDAYISENGA, F. et KINSEY, J. (1994), "The Structure of Non Tariff Trade Measures on Agricultural Products in High-Income Countries", *Agribusiness*, 10, pp. 275-92.

OCDE (1997), "Uses of Food Labelling Regulations", Paris.

OCDE (1997a), "La réforme de la réglementation dans le secteur agroalimentaire", *Réforme réglementaire, volume 1 : Études sectorielles*, pp. 233-274, Paris.

OCDE (1997b), "The Costs and Benefits of Food Safety Regulations: Fresh Meat Hygiene Standards in the United Kingdom", Paris.

OLSON E. (1998). "Critics Say World Trade Group Disregards Environment". *The New York Times*, May 16.

ORDEN, D. et ROBERTS, D., eds (1997), *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade, Proceedings of the International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota, St Paul*.

ORDEN, D. et ROMANO, E. (1996), "The Avocado Dispute and other Technical Barriers to Agricultural Trade under NAFTA". Présenté à la conférence «NAFTA and Agriculture», San Antonio, Texas, novembre.

POWELL, M. (1997), "Science in Sanitary and Phytosanitary Dispute Resolution". Discussion paper 97-50, Resources for the future, Washington D.C.

PUBLIC CITIZEN GLOBAL TRADE WATCH (1998). *Comments of Public Citizen Inc. Regarding US Preparations for the World Trade Organization's Ministerial Meeting, fourth quarter 1999. October 22, Public Citizen Inc, Washington D.C.*

REGE, V. (1994), "GATT Law and Environment. Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries", *Journal of World Trade*, 28, 3, pp 95-169.

ROBERTS, D. (1998), "Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures". Forthcoming, *Journal of International Law*.

ROBERTS, D. et DEREMER, K. (1997), "Overview of Foreign Technical Barriers to US Agricultural Exports", *Commercial Agriculture Division, Staff paper AGES-9705, Economic Research Service, US Department of Agriculture, Washington D.C.*

ROBERTS, D. et ORDEN, D. (1997), *Determinants of Technical Barriers to Trade: the Case of US Phytosanitary Restrictions on Mexican Avocados, 1972-1995*, dans *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, Orden, D. et Roberts, D. eds., *The International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota, St Paul*.

SALTER, L. (1988), *Mandated Science : Science and Scientists in the Making of Standards*. Dordrecht, Kluwer.

SILVERGLADE, B. (1998), "Should the sps Agreement be Amended? A Modest Proposal to Restore Public Support". Présenté à Ceres Conférence on Politicizing Science: what Price Public Policy ? Georgetown University Public Policy Institute, avril 4.

SYLVANDER, B. (1996), "Normalisation et concurrence internationale : la politique de la qualité alimentaire en Europe", *Économie rurale*, 231, pp. 56-61.

THE ECONOMIST (1998). "Food Fights". June 13th, pp 99-100.

THILMANY, D.D. et BARRETT, C.B. (1997), "Regulatory Barriers in an Integrating World Food Market", *Review of Agricultural Economics*, 19, 1: 91-107.

THORNSBURY, S., ROBERTS, D., DEREMER, K. et ORDEN, D. (1997), "A First Step in Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade". Paper presented at the XIII International Conference of Agricultural Economists, 10-16 août, Sacramento, Californie.

TULLOCK, G. (1997), "The Political Economy of Administered Decisions: What we Might Hope for and What we Can Expect", dans *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, D. Orden et D. Roberts, eds, *The International Agricultural Trade Research Consortium, St Paul, Minnesota*.

VALCESCHINI, E. et BONTRON J.C. (1997). *Qualité et origine des produits: les signes de qualité entre marque et territoire*. Groupe de prospective DATAR. Session du 13 novembre.

VOGEL, D. (1995). *Trading up. Consumer and Environmental Protection in the Global Economy*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Le refus européen d'importer des viandes aux hormones ou de laisser utiliser l'hormone laitière dans les élevages communautaires, la guerre de la banane, la victoire française sur la définition internationale de l'eau minérale, les conflits sur les abattoirs américains de volailles ou les fromages européens au lait cru font les gros titres de l'actualité. Mais, au-delà de la couverture médiatique, ces dossiers reflètent l'enjeu désormais crucial du commerce international agro alimentaire : celui des barrières non tarifaires. Depuis la signature des accords de Marrakech en avril 1994, la baisse programmée des barrières tarifaires, autrement dit des droits de douane, font des réglementations sanitaires et techniques la principale source d'entrave aux échanges. Et celles-ci seront au cœur des négociations du nouveau round multi-latéral qui s'ouvrira l'année prochaine sous l'égide de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Quelles leçons en tirer en termes de stratégies industrielles, de politique de sécurité alimentaire, de responsabilités scientifiques, de prises de décisions publiques ? Par qui et comment sont fixées les normes internationales ? Comment évoluer vers des réglementations reconnues entre acheteurs et vendeurs pour améliorer la loyauté du commerce international dans le cadre du processus de libéralisation des échanges ? Un Etat garde-t-il le droit de déterminer son propre niveau de protection des consommateurs ou va-t-on vers un nivellement des normes par le bas ? Autant de questions analysées dans ce Cahier et illustrées de multiples exemples concrets par Jean-Christophe BUREAU, professeur à l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon et Estelle GOZLAN, doctorante INRA Grignon et Théma-Paris-Nanterre, avec la collaboration de Jean-Pierre DOUSSIN, professeur associé à l'Université de Nantes.

Fondé en 1987, le CLUB DEMETER réunit les dirigeants professionnels et les chefs d'entreprise de toutes les grandes filières agricoles françaises. C'est un lieu d'échanges et de débats internes pour mener, avec des experts nationaux ou étrangers, une réflexion prospective et anticiper les mutations agricoles et agro alimentaires au sein de l'économie française, communautaire et mondiale. Il est présidé depuis 1992 par PHILIPPE MANGIN.

CLUB DEMETER

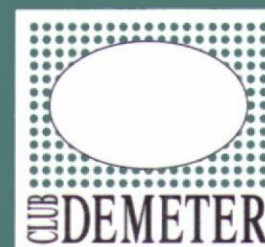
1, rue Edouard Colonne

75 001 PARIS

Tél. : 01 40 26 76 50

Fax : 01 40 26 75 60

E - mail : clubdemeter@compuserve.com



Prix : 75 F

ISSN : 1166 - 2115