



PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES
COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS
Trente-troisième session
Genève, Suisse, 5-9 juillet 2010
EXAMEN DE L'IMPACT DES NORMES PRIVÉES

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	ii-iii
1. Introduction	1
2. Objectifs et portée	2
3. Principaux types de normes alimentaires privées – leur objet et leur relation avec les normes officielles	3
3.1 Que sont les normes alimentaires privées?	3
3.2 Échanges public/privé dans la définition de normes alimentaires	3
3.3 Normes d'entreprises individuelles	6
4. Normes privées de sécurité sanitaire des aliments	6
4.1 Types de normes de sécurité sanitaire des aliments	6
4.2 Forces agissantes dans la mise en place de normes privées de sécurité sanitaire des aliments	11
4.2.2 Diversification mondiale des approvisionnements et nécessité d'améliorer la gestion de la chaîne logistique	11
4.2.3 Renforcement de l'intérêt des consommateurs pour la sécurité sanitaire des aliments	11
5. Inquiétudes liées à la prolifération des normes privées de sécurité sanitaire des aliments	12
5.1 Durcissement par rapport aux normes du Codex et aux exigences officielles applicables	13
5.1.1 Normes chiffrées	13
5.1.2 Durcissement par rapport aux orientations du Codex des normes alimentaires privées sur les processus	18
5.3. Coût de la certification et multiplication des certifications exigées	23
5.4 Répercussions sur la santé publique et l'accès aux marchés	27
5.4.1 Santé publique	27
5.4.2 Accès aux marchés	27
5.5 Transparence et participation des parties prenantes clés	30
5.6 Sape des systèmes officiels de contrôle des aliments et désinformation des consommateurs	32
6. Conclusions et éléments de réflexion pour l'avenir	33
6.1 Conclusions	33
6.2 Éléments de réflexion pour l'avenir	35
Références	37

Résumé

Les normes alimentaires privées jouent un rôle de plus en plus déterminant dans l'accès aux marchés internationaux. Leur portée et leurs objectifs varient considérablement selon la nature des entités qui les élaborent et qui les adoptent: en général, elles portent sur la sécurité sanitaire ou la qualité des aliments ou sur des aspects sociaux et environnementaux, couvrant toute la chaîne de production jusqu'à la commercialisation. Alors que les normes officielles de *sécurité sanitaire des aliments* doivent respecter les règles établies dans l'Accord SPS, les normes privées n'y sont pas assujetties pour le moment, et leur importance croissante fait craindre à de nombreux pays en développement qu'elles ne sapent l'autorité des textes adoptés par la Commission du Codex Alimentarius. Ce document répond aux demandes formulées par les pays membres au cours de la trente-deuxième session de la Commission du Codex Alimentarius en 2009, qui souhaitaient que la FAO et l'OMS réalisent une analyse plus critique du rôle, du coût et des avantages des normes privées, en s'intéressant en particulier à leur impact sur les pays en développement.

Ce document commence par examiner brièvement les différents types de normes alimentaires privées et fournit divers exemples des interrelations entre les sphères publique et privée dans le domaine de la normalisation alimentaire. Les intérêts privés appuyés par ces normes sont souvent en phase avec les intérêts publics: dans certains cas, les normes privées peuvent être considérées comme des instruments utiles pour mettre en œuvre les politiques publiques; de plus, si besoin est, on peut attendre des autorités publiques qu'elles prennent les mesures nécessaires pour parer aux problèmes engendrés par ces normes et leur mise en application.

Les normes privées de *sécurité sanitaire des aliments* sont généralement élaborées par des coalitions de normalisation et des entreprises privées, et visent à faciliter la gestion de la chaîne logistique dans un marché alimentaire international de plus en plus mondialisé et concurrentiel. Les principaux facteurs de prolifération de ces systèmes normatifs privés ont été le fait d'attribuer explicitement aux exploitants de la filière alimentaire la responsabilité juridique de veiller à la sécurité sanitaire des aliments; les chaînes logistiques toujours plus mondialisées et complexes; et les consommateurs toujours mieux informés sur les produits et systèmes alimentaires et sur les répercussions que ceux-ci peuvent voir sur la santé en général et la sécurité sanitaire des aliments en particulier. Les normes alimentaires définies et adoptées par des entreprises individuelles permettent aussi bien souvent à celles-ci de se démarquer sur le marché et, même si tout le monde s'accorde à dire que la sécurité sanitaire des aliments ne devrait pas être utilisée par les industriels du secteur comme un instrument concurrentiel, il semble que ce soit parfois le cas.

Les principaux aspects des normes alimentaires privées qui suscitent des inquiétudes dans les pays en développement sont la justification scientifique des exigences de sécurité sanitaire des aliments de ces normes et leur cohérence avec le Codex; l'adéquation des prescriptions détaillées de ces normes aux contextes des pays en développement dans lesquels elles doivent être appliquées; le coût de la certification; l'impact de ces normes sur l'accès aux marchés et la santé publique; les possibilités de participation des parties prenantes à l'établissement des systèmes normatifs; et le risque que ces normes sapent la confiance dans les autorités nationales de sécurité sanitaire des aliments. Ce document examine successivement ces six questions en exploitant les informations tirées d'enquêtes menées par l'OMC et l'OIE pendant l'année 2009 et d'études et de rapports publiés, en effectuant une analyse comparative entre une sélection de normes et les normes et directives du Codex, et en puisant dans des entretiens personnels avec des interlocuteurs bien informés.

Il est difficile de procéder à des généralisations sur les normes privées de sécurité sanitaire des aliments. La plupart des principales normes alimentaires privées *collectives* sont très proches des recommandations du Codex, mais plusieurs exemples de normes d'*entreprises individuelles* montrent que celles-ci peuvent s'éloigner considérablement des exigences nationales et internationales correspondantes. Les normes privées incluent généralement une clause imposant la mise en application de toutes les normes nationales pertinentes; elles ne sont donc jamais «moins strictes» que les normes officielles. Leurs «ajouts» peuvent cependant s'écarter de ce que l'on considère communément comme les principaux risques de sécurité sanitaire associés aux aliments ou à leur transformation.

Étant donné l'étroite parenté entre certaines normes alimentaires privées collectives et les exigences du Codex, les pays en développement auraient intérêt à renforcer leurs capacités à mettre en application les normes de cet organisme (et à démontrer qu'elles sont effectivement appliquées), car ils réduiraient ainsi considérablement les difficultés rencontrées par leurs producteurs et transformateurs pour se conformer aux normes alimentaires privées. Une telle approche représenterait également un avantage pour l'ensemble de la population en termes de santé publique, tandis qu'à l'heure actuelle, l'amélioration de la sécurité sanitaire des aliments résultant de l'application des normes alimentaires privées ne bénéficie qu'à un petit nombre des consommateurs de ces pays.

La certification selon des systèmes normatifs privés a ouvert des marchés à de nombreuses entreprises de pays en développement, mais son coût peut être excessif, surtout pour les petits exploitants. Les stratégies de réduction du coût de la certification comprennent un effort accru d'harmonisation des normes privées, un accès plus facile à des vérificateurs qualifiés dans les pays en développement et l'élaboration de programmes référencés au niveau national, qui contribueraient à garantir que les exigences en termes d'infrastructure, de suivi et de documentation sont adaptées aux opérations en question.

La plupart des normes alimentaires privées et de leurs systèmes laissent peu de place à une réelle contribution des parties prenantes. Cette situation explique en partie le fait que certaines de leurs exigences sont mal adaptées aux contextes dans lesquelles elles doivent être appliquées. Une plus grande transparence dans l'élaboration de ces textes permettrait aux pays en développement d'apporter plus facilement leurs commentaires et leurs contributions, et de veiller ainsi à l'applicabilité des dispositions. La transparence n'est pas seulement importante dans la définition des normes privées, elle l'est également dans leur mise en application. Les enseignements tirés du contrôle de l'application des normes permettent de mieux comprendre les problèmes qui subsistent dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, les cas où il est difficile de respecter les dispositions prévues et les modifications qu'il serait éventuellement justifié d'apporter. Il est également important de disposer de données sur les résultats des organismes de certification pour démontrer la crédibilité des systèmes normatifs privés.

Le processus du Codex est ouvert aux 182 pays membres, et des mécanismes facilitent la participation du secteur privé à la définition des normes du Codex, même si la majorité des grands organismes de normalisation n'ont pas fait appel à ces mécanismes. L'expérience retirée de la mise en application de normes alimentaires privées permet également de soumettre à l'examen de l'ensemble des parties prenantes au processus du Codex des améliorations «pertinentes pour le monde entier».

Les normes alimentaires privées devraient continuer de se généraliser, que l'on se base sur les types de marchés concernés, sur le nombre de pays affichant une forte utilisation de systèmes de certification tierce partie ou sur les groupes de produits couverts. Cette tendance souligne la nécessité pour les organismes normalisateurs privés et les autorités gouvernementales de mieux comprendre l'impact des normes privées et de prendre des mesures pour optimiser les avantages

de la certification selon ce type de normes et limiter les difficultés qu'elle engendre, pour les pays en développement notamment. *La transparence, de la part des industriels et des coalitions du secteur, dans la définition et la mise en application des normes alimentaires privées devient de plus en plus nécessaire.* Les autres éléments de réflexion susceptibles de guider les débats sur les approches possibles pour progresser dans la compréhension des problèmes et la définition d'une vision commune du rôle des normes alimentaires privées dans l'architecture réglementaire globale de la sécurité sanitaire des aliments sont notamment les suivants:

1. Les institutions nationales compétentes devraient s'assurer qu'elles sont bien informées de l'utilisation et de l'impact des normes privées dans leur pays et qu'elles sont en mesure de communiquer ces informations aux organisations internationales concernées.
2. Une collaboration entre les organismes normalisateurs privés et les organisations internationales concernées pourrait contribuer à lever certaines des inquiétudes formulées par les pays en développement. Toutefois, il ne peut y avoir de dialogue constructif sans que toutes les parties aient accès aux informations importantes.
3. La capacité des pays à **mettre en application** les normes et les directives du Codex augmenterait d'autant leur capacité à se conformer aux exigences des normes alimentaires privées. Les pays devraient envisager de mieux exploiter les comités régionaux de coordination du Codex afin de rendre compte régulièrement des mesures prises pour mettre en application les normes du Codex en tenant compte des spécificités nationales.
4. La participation des parties prenantes à l'élaboration et à la révision des normes privées facilite la mise en pratique de ces dernières dans chaque contexte national. Les pays membres et les organismes normalisateurs privés devraient examiner si les groupes de travail techniques nationaux pourraient être un moyen efficace d'intégrer les contributions des pays en développement dans le processus d'examen et de révision des systèmes normatifs privés.
5. Les organisations membres du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) et le secrétariat du FANDC pourraient envisager d'accorder une plus large place au recensement et à la promotion des pratiques optimales de conception et de fourniture d'activités d'assistance technique dont l'objectif est de permettre aux opérateurs de la chaîne de production alimentaire des pays en développement de mettre en œuvre des programmes efficaces de gestion de la sécurité sanitaire des aliments.
6. La possibilité pour les pays en développement de démontrer l'équivalence de leurs mesures substitutives de gestion de la sécurité alimentaire pourrait aider à lever les obstacles dressés par des normes privées exagérément prescriptives. Les organismes donateurs et les partenaires de développement devraient envisager d'augmenter leur appui au renforcement, dans les pays en développement, des capacités scientifiques et techniques susceptibles de faciliter de telles approches.
7. Il est possible que les normes privées et officielles de sécurité sanitaire des aliments fassent de plus en plus appel aux critères microbiologiques. Compte tenu des préoccupations exprimées quant au durcissement des normes alimentaires privées, les pays membres devraient être informés de l'intérêt potentiel que présentent les nouveaux travaux proposés par le Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire dans le cadre de la révision des «Principes régissant l'établissement et l'application de critères microbiologiques pour les aliments» du Codex.

Normes privées de sécurité sanitaire des aliments: rôle dans la réglementation de la sécurité sanitaire des aliments et impact

1. Introduction

La sécurité sanitaire des aliments est une responsabilité partagée. Les gouvernements élaborent les politiques requises, puis mettent en place et gèrent un ensemble de vérifications qui visent collectivement à garantir la réalisation des objectifs nationaux de sécurité sanitaire des aliments. Les normes et règlements nationaux constituent une part fondamentale de ce dispositif de contrôle. Dans la conception moderne du contrôle des produits alimentaires, la responsabilité de la sécurité sanitaire repose directement sur tous les acteurs de la filière. Ceux-ci doivent être en mesure de démontrer aux autorités de réglementation que leurs activités tiennent compte des directives et des codes de pratique nationaux et que leurs produits respectent les normes nationales. Les consommateurs aussi jouent un rôle dans le fonctionnement des systèmes nationaux de contrôle, au-delà de la simple utilisation sûre des produits alimentaires qu'ils achètent ou se procurent d'autre manière, car leurs choix et leurs inquiétudes influencent les décisions des pouvoirs publics et du secteur alimentaire.

Les règles régissant la sécurité sanitaire et la qualité des aliments dans les échanges internationaux sont contenues dans l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et dans l'accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'Accord SPS, à son tour, renvoie aux normes de la Commission du Codex Alimentarius, en tant que bases de référence de la sécurité sanitaire des aliments dans le commerce international, et appelle à une harmonisation des normes *nationales* avec le Codex, harmonisation qu'il juge stratégiquement essentielle pour faciliter les échanges. Les normes *officielles* plus strictes que la norme du Codex correspondante doivent être scientifiquement justifiées.

Le rôle central des normes du Codex a encouragé les pays en développement à participer effectivement au processus du Codex pour faire entendre leur voix lors des décisions qui influent sur leur accès aux marchés, et donc sur leur développement socio-économique. Cette association plus soutenue aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius a un coût pour ces pays, mais ce coût se justifie par les avantages directs et indirects qu'ils en retirent.

Tout le monde s'accorde à dire que le nombre de normes alimentaires privées a crû dans une forte proportion ces dix dernières années (Liu, 2009; OCDE, 2007; CNUCED, 2007). Bien que ces dispositifs soient en principe facultatifs, la concentration commerciale du secteur alimentaire, et notamment du commerce de détail, fait craindre que la conformité aux systèmes normatifs privés finisse de fait par conditionner l'accès aux marchés. Cette éventualité a provoqué la consternation dans de nombreux pays en développement, qui ont demandé des éclaircissements sur la façon dont les normes alimentaires privées s'articulaient avec les normes du Codex et ont consulté les organisations internationales concernées (FAO/OMS, Commission du Codex Alimentarius, OIE et OMC) sur l'impact actuel et attendu de ces normes privées sur les pays en développement, et sur les règles qui régissent l'élaboration et l'application de ce type de textes. D'aucuns redoutent qu'une érosion de l'autorité des normes du Codex dans la gouvernance mondiale de la sécurité sanitaire des aliments ne sape la capacité des pays en développement à sauvegarder leurs intérêts en matière de commerce et de santé publique.

La question des normes alimentaires privées est régulièrement inscrite à l'ordre du jour des réunions du Comité SPS depuis 2005; cette année-là, un système normatif privé avait conduit un pays en développement membre à exprimer ses inquiétudes sur des certains aspects commerciaux. Bien que les avis des membres divergent sur l'applicabilité de l'Accord SPS aux normes alimentaires privées (OMC, 2007a; OMC, 2007b), un groupe de travail a été mis sur pied en 2008 pour ouvrir la voie et proposer des actions au Comité SPS afin de lever les appréhensions liées aux effets des normes privées.

Depuis 2008, la question des normes alimentaires privées fait également l'objet de débats au sein du réseau du Codex. Suite aux soixante et soixante et unième sessions du Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius (CAC, 2008a et 2008b) en 2008 et à la trente et unième session de cette commission (CAC, 2008c), il a été convenu que la FAO et l'OMS rédigerait sur cette question un document qui serait examiné à la trente-deuxième session de la Commission en juillet 2009. Ce rapport, *Les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur la chaîne alimentaire et sur les processus publics de normalisation* (Henson et Humphrey, 2009), a été présenté et examiné comme convenu, mais n'a permis d'atteindre aucune conclusion. La Commission a pris note de la nécessité d'étudier plus étroitement le lien entre normes privées et normes du Codex. Elle a accepté de suivre l'évolution des normes privées sur la base des concertations ayant lieu à l'OMC et est convenue qu'elle devait entreprendre, en collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), une consultation sur une position stratégique commune à ce propos. La Commission a reconnu qu'une étude s'imposait afin d'analyser le rôle, le coût et les avantages des normes privées, particulièrement sous l'angle de leur impact sur les pays en développement. Un certain nombre de membres ont pris acte du fait que les normes et directives du Codex devraient servir de références pour l'harmonisation internationale des exigences en matière de sécurité sanitaire des aliments et que, partant, les normes alimentaires privées devraient être fondées sur celles du Codex.

2. Objectifs et portée

Ce document répond à la demande formulée à la trente-deuxième session de la Commission en examinant le rôle des normes alimentaires privées et leur impact sur l'accès aux marchés, notamment pour ce qui concerne les producteurs des pays en développement (CAC, 2009a). **Il cible les dispositions relatives à la sécurité sanitaire des aliments dans les normes privées et s'intéresse principalement à la cohérence de ces dispositions avec les textes applicables du Codex. L'examen a été mené selon trois axes: étude des enquêtes et rapports sur l'impact des normes privées réalisés par différents organismes, comme l'OMC, l'OIE, la FAO, la CNUCED, l'OCDE, la Banque mondiale, et d'autres sources documentaires; analyse comparative des normes privées et des normes et directives du Codex; et entretiens personnels avec des interlocuteurs bien informés.**

L'objectif est que l'analyse présentée dans ce document fonde un débat constructif entre les parties prenantes, étayé par une vue commune de la base scientifique des normes alimentaires privées et une appréciation des informations disponibles quant à l'impact de ces normes sur l'accès aux marchés.

Bien que la question de l'applicabilité des dispositions SPS aux normes alimentaires privées soient effectivement posée par un grand nombre de pays membres, ce document ne l'aborde pas, car elle reste du ressort de l'OMC et continuera d'être traitée dans ce cadre.

Plus spécifiquement, ce document vise à permettre aux lecteurs:

- de se rendre compte qu'il existe différents types de normes alimentaires privées, poursuivant des objectifs divers;
- de comprendre les facteurs qui sous-tendent l'évolution des normes privées de sécurité sanitaire des aliments;
- de cerner la relation entre normes alimentaires privées et politiques publiques;
- d'approfondir leur compréhension des inquiétudes exprimées à propos des normes alimentaires privées, et des éléments probants qui viennent les étayer;
- de participer à un débat constructif sur les mesures qui pourraient éventuellement être prises dans la suite des choses pour clarifier encore la situation ou pour répondre à des inquiétudes particulières.

3. Principaux types de normes alimentaires privées – leur objet et leur relation avec les normes officielles

3.1 Que sont les normes alimentaires privées?

Les normes privées sont des normes élaborées et détenues par des entités non gouvernementales (Liu, 2009). Ces entités peuvent être des organisations marchandes (entreprises) ou non marchandes, et les normes qu'elles établissent se répartissent entre les trois grandes catégories suivantes: normes d'entreprises individuelles, normes collectives nationales ou normes collectives internationales. Les normes privées sont bien décrites dans des travaux précédents (OCDE, 2004; Henson et Humphrey, 2009), qui font ressortir leur extrême variabilité, tant dans leur objet et leur étendue que dans la nature de leur propriétaire et dans les règles et procédures qui gouvernent leur élaboration et leur mise en application. Les normes alimentaires privées mises au point par des organisations non gouvernementales (ONG) à but non lucratif traitent généralement de questions environnementales et sociales et visent à récompenser des pratiques durables et éthiques (Liu, 2009). Celles qui sont établies par les professionnels de l'alimentaire (sociétés indépendantes ou branches d'activité) ont principalement pour objectifs une différenciation des produits et une optimisation de la gestion de la chaîne logistique de leurs propriétaires. Plusieurs publications récentes ont étudié les différents types de normes alimentaires privées, leurs objectifs et leurs principales caractéristiques, ainsi que les modalités de contrôle de leur application¹ (CNUCED, 2007; Henson et Humphrey, 2009; ISO, 2010; Liu, 2009). Les points clé à retenir des précédents examens sont les suivants:

- Les normes alimentaires privées forment couramment la base des *systèmes* utilisés pour évaluer la conformité des fournisseurs aux exigences des acheteurs, exigences motivées par des obligations administratives et des demandes des consommateurs.
- Nombre de normes alimentaires privées traitent une combinaison de problèmes (environnementaux, sociaux, liés à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments) et constituent un moyen efficient (du point de vue de l'acheteur) de transmettre des informations le long de la chaîne de l'offre.
- L'effort de normalisation porte de plus en plus souvent sur les processus plutôt que sur les produits, ce qui est également vrai des normes officielles.
- Dans le meilleur des cas, les normes alimentaires privées sont un moyen de renforcer les politiques publiques et d'appuyer leur mise en application.
- Le degré d'ouverture du processus d'élaboration des normes alimentaires privées et la place accordée aux contributions des parties prenantes pendant cette phase sont variables.
- La mise en application des systèmes normatifs peut inclure un label, destiné à informer directement les consommateurs (ECL ou B2C), ou consister en une simple transmission d'informations entre fournisseur et acheteur (EEL ou B2B).
- Même en l'absence de labels, les sites Web des entreprises représentent pour le public une source d'information importante sur les normes et pratiques individuelles des sociétés.

Ce document portera essentiellement sur les normes privées de sécurité sanitaire des aliments et sur les dispositions qui traitent de ce sujet dans des normes couvrant un champ plus large. Avant de passer à l'examen de ces normes, il est utile d'apporter un éclairage complémentaire sur deux questions: l'interface public-privé dans la normalisation des produits alimentaires et le phénomène des normes d'entreprises individuelles.

3.2 Échanges public/privé dans la définition de normes alimentaires

Le point de départ de ce document est la reconnaissance du fait que la sécurité sanitaire des aliments est une responsabilité partagée. Des processus d'élaboration de normes publiques qui

¹ Un tableau récapitulatif tiré du document référencé Liu (2009) est reproduit à l'annexe 1. Il donne une vue d'ensemble des principaux types de normes alimentaires privées.

n'inviteraient pas le secteur privé à participer et feraient l'impasse sur son point de vue seraient gravement déficients: ce type de coordination à l'échelle nationale est une procédure courante dans la plupart des pays. C'est également le premier des principaux aspects à comprendre à propos des échanges public-privé dans le domaine de la normalisation alimentaire. Les règles et les procédures opérationnelles de la Commission du Codex Alimentarius reflètent cet impératif de participation du secteur privé à l'établissement des normes publiques et facilitent cette contribution de trois manières au moins:

- La Commission du Codex Alimentarius a mis en place des règles transparentes permettant à des entités du secteur privé international d'obtenir le statut d'observateur au sein du Codex; de plus, toutes les informations relatives à l'élaboration de normes sont publiées sur le site Web de cet organisme.
- Les délégations nationales aux sessions du Codex peuvent compter des représentants du secteur (et le font souvent).
- Les structures nationales du Codex sont encouragées à faire participer le secteur privé local à l'examen des questions du Codex au niveau pays.

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) offre une seconde illustration importante des échanges public-privé dans la définition des normes alimentaires. L'ISO est une fédération mondiale actuellement composée de 105 comités membres² (un par pays, www.iso.org/iso/fr), qui élabore des normes privées, y compris dans le domaine alimentaire. Ces normes sont largement reconnues et utilisées dans le secteur alimentaire, et l'Accord OTC fait référence aux travaux de l'ISO³. Les membres de l'ISO originaires de pays en développement sont généralement des services gouvernementaux officiellement chargés de la normalisation volontaire, tandis que les membres représentant des pays développés sont principalement des organismes non gouvernementaux dont la responsabilité dans ce domaine a été reconnue par leurs gouvernements respectifs. Parmi les principes qui régissent le fonctionnement de l'ISO, on peut citer les suivants: fournir des normes internationales dictées par le marché, fondées sur des informations et des connaissances objectives; répondre aux besoins de toutes les parties prenantes concernées, y compris les autorités publiques le cas échéant, sans chercher à établir, orienter ou justifier les politiques publiques, les réglementations ou les programmes sociaux et politiques (ISO, 2010). De nombreux pays adoptent les normes ISO comme normes volontaires nationales, mais il arrive aussi qu'un gouvernement donne force légale à certaines normes de l'Organisation. L'ISO siège en tant qu'observateur à la Commission du Codex Alimentarius, et inversement. Cette réciprocité permet une coordination et une cohérence dans les activités de normalisation de ces deux organismes. La manifestation la plus patente de cette coordination se trouve peut-être dans le texte du Codex sur les «Méthodes d'analyse et d'échantillonnage recommandées» (Codex STAN 234-1999), qui fait référence à 340 méthodes ISO environ. Le Codex a un long historique de collaboration avec le Comité technique de l'ISO sur les produits alimentaires (ISO/TC 34)⁴, mais coopère activement aussi avec d'autres comités techniques de l'Organisation couvrant des domaines tels que la qualité de l'eau, les huiles essentielles et l'évaluation de conformité (ISO, 2009). Tant au niveau international, du fait des relations formelles entre le Codex et l'ISO, qu'au niveau national, par une communication et une coordination efficaces entre les structures nationales du Codex et les instituts nationaux participant à l'ISO, le secteur public dispose d'une grande latitude pour contribuer aux délibérations menées au sein de l'ISO sur les normes alimentaires.

² L'ISO se compose de trois catégories de membres: les comités membres, les membres correspondants et les membres abonnés. Seuls les organismes appartenant à la première catégorie bénéficient d'un droit de vote plein dans tout comité technique et tout comité de politique générale de l'ISO. Tous types compris, l'Organisation compte 159 membres.

³ L'ISO siège en tant qu'observateur au Comité SPS et au Comité OTC.

⁴ Le Comité technique 34 de l'ISO compte actuellement 55 membres participants, dont 34 représentent des pays en développement.

Il existe plusieurs autres exemples d'interrelations entre les sphères publique et privée dans l'élaboration des normes:

- Les normes relatives à l'agriculture biologique, qui bien souvent ont d'abord été des normes privées, se sont ensuite vues supplantées par des normes volontaires nationales (conformes aux directives du Codex).
- La normalisation du commerce équitable s'est amorcée à l'initiative d'organisations non gouvernementales, avant que certains États, plus récemment, adoptent des règlements visant à unifier les pratiques de commerce équitable dans le cadre des politiques publiques sur le développement durable.
- Un certain nombre de normes volontaires, telles que celles organisant les indications géographiques ou les procédés traditionnels, sont encouragées par les gouvernements comme un moyen de préserver les traditions et d'ouvrir des voies de développement rural par une différenciation stratégique des produits. Souvent, le travail de normalisation commence à l'initiative d'organisations privées, puis les normes sont officiellement adoptées par les pouvoirs publics en tant que normes volontaires nationales.
- Un certain nombre de normes volontaires publiques dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments ont été élaborées par des autorités nationales ou locales en étroite collaboration avec les acteurs du secteur. Par exemple, le «Label Rouge» est une création initiale du Gouvernement français, et la série de normes privées Safe Quality Food (SQF) a été élaborée par le Gouvernement de l'Australie-Occidentale avant d'être acquise par une organisation professionnelle.
- Dans plusieurs pays en développement, des instituts publics nationaux ont fourni un appui direct et indirect à des organisations du secteur privé local pour les aider à mettre en place des programmes volontaires nationaux de bonnes pratiques agricoles dont le référentiel est GlobalGAP.
- Le Consumer Goods Council of South Africa (CGCSA) travaille actuellement avec les autorités nationales concernées à l'élaboration d'une norme unique et harmonisée d'audit de la sécurité sanitaire des aliments, qui soit adaptée à la filière alimentaire locale et assure un niveau approprié de protection de la santé publique.
- En Nouvelle-Zélande, le Parlement examine une nouvelle loi sur les produits alimentaires, qui devrait reconnaître les programmes privés nationaux de sécurité sanitaire des aliments comme moyen de prouver la conformité aux prescriptions publiques. La FDA (Food and Drug Administration) des États-Unis mène une expérimentation visant à évaluer la possibilité d'intégrer les systèmes privés de certification par une tierce partie dans les contrôles officiels à l'importation pour les produits de la pisciculture. Cette étape constituerait le point de départ d'une reconnaissance plus large par la FDA des programmes volontaires de certification tierce partie.
- L'Accord OTC de l'OMC comprend un code de pratique pour l'élaboration des normes, qui aborde explicitement le cas des organismes à activité normative privés.
- La Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne a lancé une concertation sur l'opportunité d'un «guide de bonnes pratiques destinées à garantir le bon fonctionnement des programmes de qualité des produits agricoles» (CE, 2010).

Cette interaction et cet échange dynamique entre les sphères publique et privée dans le domaine de l'élaboration de normes éclairent le fait que ces deux ensembles d'intérêts ne s'opposent pas nécessairement. Dans certains cas, les normes privées peuvent être utiles comme instruments de mise en œuvre des politiques publiques et, si tel n'est pas le cas, il est toujours possible d'instituer des mécanismes pour parer aux problèmes qui pourraient découler de ces normes et de leur mise en application.

Tableau 3-1. Opinion des pays membres de l’OIE sur le rôle des normes privées pour faciliter la mise en application de normes officielles

Classification de l’OCDE et nombre de réponses	Les normes et les certifications privées peuvent s’avérer utiles lors de la mise en œuvre de normes officielles.		
	d’accord	sans avis	pas d’accord
Pays développés (36)	89 %	11 %	0 %
Pays en développement (28)	53 %	20 %	27 %

Tiré de OIE, 2010

Le rapport qui suit le questionnaire de l’OIE sur les normes privées relatives à la sécurité sanitaire et au bien-être animal a montré qu’une très grande partie des répondants représentant des pays développés estimaient effectivement que les normes et certifications privées pouvaient s’avérer utiles dans la mise en œuvre des normes officielles, alors que ce point de vue était moins largement partagé chez les répondants issus de pays en développement (tableau 3-1).

3.3 Normes d’entreprises individuelles

Les principales normes d’entreprises individuelles sont détenues et appliquées par de grands distributeurs, et la différenciation des noms de marque semble être un aspect important de leur fonction. En règle générale, ces normes associent des obligations liées à la sécurité sanitaire des aliments à des exigences d’un autre ordre. Le mouvement de concentration qu’a connu le secteur du commerce de détail ces dernières années a permis à un petit nombre de distributeurs de prendre le contrôle d’une forte part du marché. Ainsi, dans la plupart des pays européens, les cinq plus gros distributeurs réalisent entre 50 % et plus de 70 % des ventes au détail de produits alimentaires (OCDE, 2004). De plus, il semble que les marques de distributeur représentent une proportion croissante des ventes, puisque de 14 % au niveau mondial en 2000, elles sont passées en 2010 à environ 22 % du total des ventes au détail de produits alimentaires (GFSI, 2010). Ces deux tendances se conjuguent pour créer un environnement dans lequel la distribution alimentaire mondiale prend de plus en plus la forme d’un oligopole international, composé d’un nombre limité de groupes multinationaux, ce qui contraint les producteurs des marques de moindre importance ou les producteurs sans marque à se conformer aux exigences et aux conditions établies par les distributeurs (FAO, 2006). L’examen des réponses des pays membres au questionnaire de l’OMC sur l’impact des normes privées confirme que de nombreux producteurs des pays en développement considèrent que ces normes érigent des obstacles considérables à l’accès aux marchés (OMC, 2009).

4. Normes privées de sécurité sanitaire des aliments

4.1 Types de normes de sécurité sanitaire des aliments

Les normes de sécurité sanitaire des aliments peuvent être de plusieurs types:

- normes chiffrées, qui déterminent les caractéristiques requises des produits, telles que les limites de contaminants ou les limites maximales de résidus, ainsi que les méthodes d’échantillonnage et d’analyse applicables pour mesurer ces caractéristiques;
- normes de processus établissant comment les aliments doivent être produits, notamment en fixant des objectifs de performance vérifiables, éventuellement chiffrés;
- normes de processus définissant le cahier des charges du système de gestion, en matière de documentation par exemple.

Bien que les termes de «norme» et de «système normatif» soient parfois utilisés de façon interchangeable, il est utile de noter ce qui les différencie. Un système normatif privé dans le

domaine alimentaire comprend la norme proprement dite, mais aussi une structure de gouvernance destinée à la certification et au contrôle de l'application des dispositions. Henson et Humphrey (2009) indiquent les cinq grandes fonctions couvertes par les systèmes normatifs: définition de la norme, adoption, mise en application, évaluation de conformité et contrôle de l'application. Il est essentiel de comprendre ce qui distingue une norme d'un système normatif pour pouvoir interpréter les différences observées entre les normes du Codex et les systèmes normatifs privés dans le domaine alimentaire. Le tableau 4-1 présente un résumé des principales caractéristiques des normes alimentaires privées qui ont une incidence notable sur les pratiques de gestion de la sécurité sanitaire des aliments dans la chaîne de production.

Tableau 4-1. Caractéristiques clés des principales normes alimentaires privées et des systèmes associés, comparativement aux normes du Codex pertinentes

	Systèmes référencés dans le cadre de la GFSI ⁵						Normes internationales	
	BRC (British Retail Consortium)	IFS (International Food Standard)	SQF 2000 (SafeQuality Food)	FSSC 22000 (Food Safety System Certification)	GlobalGAP (FV)⁶	SQF 1000 (SafeQuality Food)	ISO 22000	CODEX Principes d'hygiène et autres codes pertinents
Ciblage géographique	Marché britannique	Marchés allemand, français et italien	Marchés états-unien et australien	Europe	International (principalement l'Europe)	Marchés états-unien et australien	International	International
Propriétaires	Associations professionnelles et membres détaillants britanniques	Associations de détaillants allemands, français et italiens	Associations de détaillants des États-Unis	Foundation for Food Safety Certification (Fondation pour la certification en matière de sécurité alimentaire)	Associations de détaillants européens	Associations de détaillants des États-Unis	Organisation internationale de normalisation (ISO)	FAO/OMS
Membres (liste non exhaustive)	Tesco, Sainsbury's, Marks & Spencers	Carrefour, Tesco, Ahold, Wal Mart, Metro, Migros et Delhaize	Ahold, Carrefour, Delhaize, Metro, Migros, Tesco et Wal-Mart	(norme fondée sur ISO 22000 et BSI-PAS 220)	Ahold, Aldi, ASDA, COOP, Conad, Migros, Metro, Marks & Spencers, Sainsbury's, SPAR, Tesco, Tegelmann, US Food Service	Ahold, Carrefour, Delhaize, Metro, Migros, Tesco et Wal-Mart	105 comités membres (un par pays), publics ou privés, auxquels s'ajoutent des membres correspondants et abonnés	180 états membres, auxquels s'ajoutent des observateurs

⁵ L'Initiative mondiale pour la sécurité des aliments (Global Food Safety Initiative, GFSI) a été lancée par le Consumer Goods Forum en 2000. La GFSI réunit les directeurs généraux et cadres de direction de près de 650 distributeurs, fabricants, prestataires de services et autres parties prenantes représentant 70 pays. L'un des objectifs de la GFSI est la «convergence des normes de sécurité sanitaire des aliments par l'administration d'un **processus de référencement** des systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments». Ce processus de référencement compare les systèmes de sécurité sanitaire des aliments avec des critères de gestion décrits dans le document présentant les directives de la GFSI (GFSI, 2007). En juin 2010, il existait 13 systèmes référencés (reconnus) par la GFSI.

⁶ GlobalGAP Fruits et légumes frais (Fruit and Vegetables, FV) n'est qu'un référentiel GlobalGAP parmi d'autres, mais c'est de loin le plus important sur le plan commercial.

	Systèmes référencés dans le cadre de la GFSI ⁵						Normes internationales	
	BRC (British Retail Consortium)	IFS (International Food Standard)	SQF 2000 (SafeQuality Food)	FSSC 22000 (Food Safety System Certification)	GlobalGAP (FV) ⁶	SQF 1000 (SafeQuality Food)	ISO 22000	CODEX Principes d'hygiène et autres codes pertinents
Utilisateurs finals (qui appliquent la norme)	Fabricants de produits alimentaires	Fabricants de produits alimentaires	Fabricants de produits alimentaires	Fabricants de produits alimentaires	Producteurs primaires	Producteurs primaires	Filière alimentaire complète	Filière alimentaire complète
Dispositions générales de gestion couvrant les programmes de BPF/BPH, BPA, HACCP⁷	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Partielles
Éléments clés de BPF, BPH et BPA⁸	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui (BPA)	Oui (BPA)	Partiels	Oui
Éléments clés de HACCP	Oui	Oui	Oui	Oui	Principes HACCP	Principes HACCP	Oui	Oui
Certification des systèmes de sécurité sanitaire des aliments; audit et vérificateur requis	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Très limités

⁷ Dispositions concernées: documentation des méthodes et procédures; politique et manuel de sécurité sanitaire des aliments; responsabilité de l'encadrement; engagement et vérification (y compris système HACCP); gestion des ressources; audit interne; actions correctrices/défauts de conformité; gestion des réclamations et des incidents; traçabilité; gestion et homologation du matériel; analyse des produits.

⁸ Éléments inclus: localisation; installations; fabrication; équipements; maintenance; installations destinées au personnel; risques liés aux contaminants; séparation des produits; gestion des stocks; hygiène et nettoyage; qualité de l'eau; traitement des déchets; lutte contre les organismes nuisibles; contrôle des pesticides/herbicides; transport; hygiène du personnel; formation.

	Systèmes référencés dans le cadre de la GFSI ⁵						Normes internationales	
	BRC (British Retail Consortium)	IFS (International Food Standard)	SQF 2000 (SafeQuality Food)	FSSC 22000 (Food Safety System Certification)	GlobalGAP (FV)⁶	SQF 1000 (SafeQuality Food)	ISO 22000	CODEX Principes d'hygiène et autres codes pertinents
Nombre d'organismes de certification	107 (89 en Europe)	66 (certains dotés de bureaux interna- tionaux)	20	23	97	20	Non disponible	Sans objet
Nombre de producteurs certifiés	Non disponible	10 000	1 841	Non disponible	100 000	156	Non disponible	Sans objet

4.2 Forces agissantes dans la mise en place de normes privées de sécurité sanitaire des aliments

Au cours des années 90, les pays développés ont essuyé plusieurs échecs retentissants de leurs systèmes de sécurité sanitaire des aliments, qui ont amené un processus mondial de changement réglementaire. Ce mouvement poursuivait plusieurs objectifs: mieux coordonner la gestion de la sécurité sanitaire à tous les stades de la chaîne de production alimentaire, renforcer la responsabilité juridique des intervenants, s'agissant de la sécurité sanitaire de leurs produits et de leurs responsabilités vis-à-vis des marchés, et faire en sorte que les pouvoirs publics soient plus transparents dans leurs décisions relatives à la sécurité sanitaire des aliments et davantage comptables de ces décisions. Parallèlement à ces changements, la structure du marché mondial des produits alimentaires s'est aussi considérablement transformée.

4.2.1 Démonstration de l'exercice d'une diligence raisonnable

Compte tenu du contexte évoqué précédemment, de nombreux pays ont adopté une législation nationale sur les produits alimentaires qui prévoit explicitement que les exploitants de la filière alimentaire seront responsables au premier chef d'assurer la sécurité sanitaire de leurs produits. Les gouvernements mettent en place des règlements nationaux de sécurité sanitaire auxquels le secteur alimentaire doit se conformer, puis, dans le cadre de programmes de contrôle de l'application, ils procèdent à des vérifications pour s'assurer que cette réglementation est bien respectée. De plus en plus, l'accent est mis sur les approches préventives, à travers l'établissement de normes de processus et de codes de pratique dont l'objectif est d'encourager une gestion efficace de la sécurité sanitaire des aliments dans le secteur, afin de prévenir ou de réduire au minimum l'apparition de dangers sanitaires dans la chaîne de production alimentaire. Les normes officielles et les programmes contrôlant leur application reflètent cette nouvelle stratégie axée sur la prévention, l'attention étant désormais davantage tournée vers l'inspection et l'audit que vers les vérifications de produits finis.

L'émergence des normes alimentaires privées résulte, dans une large mesure, de cette modernisation des systèmes réglementaires. Dans le meilleur des cas, elles peuvent être considérées comme un mécanisme de mise en œuvre des politiques publiques au service d'une offre alimentaire plus sûre. Les entreprises qui appliquent des normes alimentaires privées prouvent ainsi qu'elles exercent une «diligence raisonnable», ce qui leur permet de limiter autant que possible leur responsabilité en cas d'incidents de sécurité sanitaire.

4.2.2 Diversification mondiale des approvisionnements et nécessité d'améliorer la gestion de la chaîne logistique

Au vu de l'environnement réglementaire esquissé précédemment, il apparaît clairement que les normes de sécurité sanitaire des aliments forment une part essentielle de toute stratégie de gestion de l'offre, en particulier dans le cas de sociétés multinationales qui s'approvisionnent en produits et ingrédients alimentaires dans une multitude de pays dotés de systèmes de production, d'infrastructures, de cadres réglementaires et de capacités techniques extrêmement différents. Les systèmes normatifs privés constituent un outil efficace pour se ménager un approvisionnement sûr tout en reportant une grande partie du coût de la gestion de cet approvisionnement sur les fournisseurs.

4.2.3 Renforcement de l'intérêt des consommateurs pour la sécurité sanitaire des aliments

Les consommateurs sont de mieux en mieux informés sur les produits et systèmes alimentaires et sur les répercussions que ceux-ci peuvent avoir sur la santé. Ils sont particulièrement sensibilisés à la sécurité sanitaire des aliments. De l'avis général, celle-ci ne devrait pas être utilisée par les industriels du secteur comme un instrument concurrentiel. Le lancement de la GFSI par des chefs de file de la distribution alimentaire en 2000 a été un signal envoyé par les décideurs de ces sociétés

multinationales, conscients qu'ils avaient plus intérêt à unir leurs forces pour résoudre les problèmes de sécurité sanitaire des aliments qu'à s'affronter sur ce terrain. La GFSI a entrepris le référencement⁹ des systèmes de normes privées de sécurité sanitaire des aliments de façon à en faciliter la reconnaissance par tous ses membres. Reste à savoir toutefois si l'objectif «une fois certifié, accepté partout» de la GFSI est atteint. Il est intéressant de noter qu'aucun des pays membres ayant répondu au questionnaire de l'OMC (OMC, 2009) n'a constaté d'allègement du nombre de certifications nécessaires.

Les normes d'entreprises individuelles occupent une place importante dans le paysage normatif et leur fonction de différenciation des produits ne fait aucun doute. Comme indiqué précédemment, ces normes couvrent un éventail d'objectifs opérationnels: sécurité sanitaire des aliments, préservation de l'environnement, éthique des pratiques de gestion et bien d'autres encore. Il est donc tout à fait possible que, dans de nombreux cas, ces normes privées soient utilisées par les entreprises pour se démarquer, principalement sur des objectifs environnementaux ou éthiques. Cependant, dans quelques cas au moins, les sites Web des sociétés délivrent des messages ambigus, notamment au sujet des résidus de pesticides et des mesures prises par les détaillants pour les limiter. On peut y lire par exemple: «Nous estimons qu'il est de notre responsabilité d'optimiser en permanence les normes de qualité des fruits et légumes en tenant compte des recherches scientifiques les plus récentes, afin de réduire au minimum le risque auquel le consommateur est exposé» ou «en outre, [la société] indique aujourd'hui en toute transparence la dose de substances nocives contenue dans ses fruits et légumes». Ce type de messages doit être interprété à la lumière de ce que l'on sait de l'importance des résidus de pesticides pour les consommateurs. Sur cette question, plusieurs enquêtes mesurant la perception des consommateurs confortent l'opinion largement partagée que les résidus de pesticides constituent un important problème de santé publique (Mondelaers *et al*, 2009; Petz, 2008). Il est donc raisonnable de supposer que certains consommateurs pourraient interpréter la normalisation de ce paramètre par les détaillants comme une protection supplémentaire en matière de sécurité sanitaire des aliments par rapport à la réglementation nationale, ce qui, bien sûr, est incorrect. Ce point sera examiné plus en détail à la section 5. En règle générale, lorsqu'ils communiquent en direction du public sur les systèmes normatifs de sécurité sanitaire qu'ils mettent en place, les industriels du secteur alimentaire font passer le message que leurs produits offrent une sûreté supérieure à celle requise par les normes publiques (Codron *et al*, 2005). On ne connaît pas clairement l'impact que ce type de message peut avoir sur la confiance du public dans les autorités officielles de sécurité sanitaire des aliments, mais l'expérience des crises sanitaires passées a démontré que cette confiance est dans l'intérêt bien compris de toutes les parties prenantes du secteur alimentaire, y compris, et même particulièrement, des industriels de ce secteur.

5. Inquiétudes liées à la prolifération des normes privées de sécurité sanitaire des aliments

Un examen des travaux récemment publiés (Wolff et Scannell, 2008; FAO, 2009a; IIED, 2009; OMC, 2010) fait apparaître une convergence sur les points suivants comme sources des inquiétudes manifestées par certains acteurs:

- durcissement des exigences de sécurité sanitaire des aliments par rapport à celles du Codex;
- exigences prescriptives plutôt qu'axées sur les résultats;
- coût de la certification et multiplication des certifications exigées;

⁹ Le processus de référencement compare les dispositions des systèmes normatifs de sécurité sanitaire des aliments qui en font la demande avec des critères de gestion efficace dans ce domaine, décrits dans le document présentant les directives de la GFSI. Les normes qui satisfont à tous les critères sont considérées comme des «normes reconnues par la GFSI» et doivent également être considérées par tous les membres du Consumers Good Forum comme répondant aux exigences de gestion de la sécurité sanitaire. Cette pratique représente la principale stratégie pour parvenir à l'objectif déclaré de la GFSI: «une fois certifié, accepté partout».

- impact sur l'accès aux marchés et sur la santé publique;
- transparence de la prise de décision et participation des principales parties concernées;
- légitimité des normes alimentaires privées et risque potentiel de sape du système réglementaire de sécurité sanitaire des aliments.

La suite de cette section examine chacune de ces questions et rapporte ou analyse les informations disponibles dans chaque cas.

5.1 Durcissement par rapport aux normes du Codex et aux exigences officielles applicables

Pour aborder ce problème, il est utile de distinguer deux grands groupes de normes:

- les normes chiffrées, telles que les limites maximales de contaminants et de résidus;
- les normes de processus, qui définissent les éléments de bonne pratique dans la gestion de toutes les opérations de la chaîne de production alimentaire et dans les procédures de mise en conformité avec ces normes.

Il est plus simple d'évaluer la cohérence avec les dispositions du Codex dans le premier cas, et c'est sur cet aspect que nous allons nous pencher en premier.

5.1.1 Normes chiffrées

Dispositions de normes privées traitant des résidus de pesticides

En général, les normes alimentaires privées collectives, telles que GlobalGAP, font référence à la réglementation officielle en vigueur en matière de résidus de pesticides et ne formulent *aucune* exigence supplémentaire. En revanche, il existe de nombreux cas avérés de détaillants individuels imposant des normes de résidus de pesticides plus strictes que les dispositions du Codex¹⁰ et les règlements nationaux correspondants. En particulier:

- un grand nombre de marques de distributeur imposent des limites strictes comprises entre 25 et 80 pour cent des limites maximales de résidus en vigueur à l'échelon national (voir tableau 5-1);
- un nombre croissant de marques de distributeur limitent le nombre total de résidus admis dans les aliments.

Dans le premier cas, il est important de noter que la réduction des LMR n'apporte aucune protection supplémentaire en matière de santé publique. La détermination de ces limites s'appuie sur les bonnes pratiques agricoles (BPA), qui sont généralement très largement inférieures au seuil d'effet défini en termes de sécurité sanitaire des aliments. Quoi qu'il en soit, la détermination d'une LMR par la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides passe systématiquement par la comparaison de cette limite avec la DJA¹¹ pour s'assurer qu'elle répond au principe de «ne pas nuire» s'agissant de sécurité sanitaire des aliments.

¹⁰ Le Comité SPS de l'OMC a débattu à plusieurs reprises de la question des LMR nationales plus strictes que celles du Codex, mais l'examen de ce phénomène sort du cadre de ce document. En effet, nous traitons ici de la cohérence des normes privées avec les réglementations officielles et non des incohérences entre les normes nationales et le Codex.

¹¹ La valeur DJA (dose journalière admissible) est utilisée comme valeur limite d'exposition dans le cadre de l'absorption d'un résidu de pesticide à partir de l'alimentation sur une longue période. La DJA d'un pesticide est la dose qui peut être ingérée quotidiennement par le consommateur pendant toute sa vie sans risque appréciable notoire pour sa santé, compte tenu de tous les facteurs connus au moment de l'évaluation.

Tableau 5-1. Dispositions relatives aux résidus de pesticides dans une sélection de normes de détaillants individuels¹²

	% des LMR nationales toléré	Nombre maximal de résidus permis
détaillant 1	50	
détaillant 2	33	
détaillant 3	33	
détaillant 4	80	3, 4 ou 5 résidus
détaillant 5	80	5 résidus
détaillant 6	70	3, 4 ou 5 résidus
détaillant 7	70	3, 4 ou 5 résidus
détaillant 8	70	3, 4 ou 5 résidus
détaillant 9		3, 4 ou 5 résidus
détaillant 10		3, 4 ou 5 résidus
détaillant 11	70	
détaillant 12	LMR internes fondées sur la DJA	
détaillant 13	25	

Le motif fourni pour expliquer la seconde pratique (restreindre le nombre de résidus) a été la possibilité d'un effet toxique synergique en présence de multiples résidus. Ce problème a émergé récemment, et aucun modèle d'évaluation du risque n'a encore été développé ni aucune donnée collectée qui démontrent un effet aux niveaux d'intérêt. Même si les détaillants ont souhaité répondre à l'inquiétude manifestée par le public au sujet de l'exposition à de multiples résidus, cette réponse est arbitraire et ne repose sur aucune étude scientifique. La FAO et l'OMS ainsi que leurs organes d'experts indépendants ont à cœur de faire appel aux résultats scientifiques disponibles les plus probants pour fonder leurs décisions, et des travaux supplémentaires s'imposent sur des évaluations de risques qui prennent en compte une exposition multiple à des contaminants. Dans l'intervalle, la meilleure réponse, et celle que la FAO appuie vigoureusement, est l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de protection intégrée (PI), afin de réduire l'utilisation de pesticides dans un système agricole durable.

La pratique consistant à limiter le nombre total de résidus présente un autre aspect important: dans certains cas, elle risque de saper des programmes de PI qui reçoivent un appui actif de la FAO et que plusieurs gouvernements ont adoptés sous forme de politique générale. La PI conduit à réduire l'emploi des pesticides à large spectre et à contrôler les organismes nuisibles par une combinaison de stratégies et de pratiques de gestion, en utilisant, le cas échéant, des pesticides ciblés pour lutter contre des ravageurs particuliers. Ce type d'approche se traduit parfois par de faibles niveaux de multiples résidus. Les normes alimentaires privées qui imposent une limitation *arbitraire* du nombre de résidus tolérés dans certains produits risquent d'encourager les producteurs à recourir à des pesticides à large spectre, ce qui va à l'encontre de l'approche prônée par la PI. Les pressions exercées par des groupes de la société civile pour obtenir la réduction de l'utilisation de pesticides a été une force agissante importante dans l'adoption de la PI et d'autres systèmes de production respectueux de l'environnement. Il importe donc que les détaillants individuels adoptent une attitude responsable dans leur réponse à la pression du public et s'assurent les conseils d'experts

¹² Les informations sur les normes des détaillants proviennent de copies de ces normes fournies par les personnes interrogées ou d'éléments communiqués par ces interviewés lors des entretiens préparatoires à ce document. Nous n'avons pas cité la raison sociale des détaillants, considérant que cette information n'apportait rien à notre propos, qui est d'examiner l'utilisation de normes chiffrées plus strictes en matière de sécurité sanitaire des aliments.

compétents pour élaborer et mettre en application leurs normes, de sorte que celles-ci viennent appuyer, et non contrecarrer, l'exécution des politiques publiques.

Prise en compte anticipée dans des normes alimentaires privées d'un projet d'action réglementaire
Il a été rapporté que, dans certains cas, les normes d'entreprises individuelles mettaient certains composés chimiques à l'index, particulièrement des pesticides à l'étude dans les organismes de réglementation. Il est difficile de dire si les détaillants agissent ainsi dans le but de s'assurer le maximum de temps pour réorganiser leurs chaînes logistiques, et donc d'éviter toute perturbation dans leur base d'approvisionnement en cas de nouvelle réglementation, ou s'ils le font par égard pour le consommateur, inquiet des risques associés à l'utilisation de la substance chimique en question. Dans tous les cas, en agissant de la sorte, les entreprises transfèrent les risques et les coûts d'ajustement sur leurs fournisseurs.

Sur la période 2000-2005, la FAO a mis en œuvre un projet auquel participaient sept pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et qui visait à réduire les niveaux de contamination du café vert par l'ochratoxine A (OTA)¹³. Le facteur déclencheur du projet a été l'annonce que les autorités européennes de réglementation de la sécurité sanitaire des aliments examinaient la nécessité de fixer une limite d'OTA afin de protéger la santé du public. La limite envisagée était de 5 ppb pour le café vert. Au final, l'UE a décidé en 2004 d'établir une limite de 5 ppb pour le café torréfié et le café moulu, et aucune pour le café vert. Dans l'intervalle, toutefois, l'équipe de projet a été informée que de nombreux importateurs imposaient la production de certificats d'analyse indiquant que la teneur en OTA du café vert était inférieure à 5 ppb, alors qu'aucune exigence de la sorte n'existait auparavant. Cette mesure a entraîné un coût supplémentaire inutile pour les négociants et les exportateurs, et a plongé dans une grande incertitude des millions de petits producteurs de café et les organisations qui les représentaient. Le Codex a depuis été chargé d'élaborer un code d'usages pour la réduction de l'OTA dans le café vert. Ce code a été adopté en 2009 (CAC, 2009b). Aucune demande n'a été formulée pour la fixation d'une limite Codex de l'OTA dans le café vert.

Critères microbiologiques

Même s'il ne fait aucun doute que la situation a évolué ces dernières années vers une plus grande attention portée à la normalisation des processus plutôt que des produits, les normes de produits continuent de jouer un rôle important dans le contrôle des denrées alimentaires. En fait, dans une réglementation axée sur les résultats, les autorités peuvent imposer aux industriels des critères microbiologiques à respecter, en laissant aux entreprises le soin de choisir le moyen le plus approprié pour parvenir au résultat requis, compte tenu des spécificités de leur système ou procédé de production. La question de ces critères microbiologiques a suscité de nombreux débats au sein du Codex. Des lignes directrices ont été élaborées pour la définition et l'application de ce type de critères aux aliments¹⁴, et des principes et des lignes directrices ont été établis pour l'évaluation et la gestion des risques correspondants (CAC, 2009c). Très peu de demandes de développement de critères microbiologiques internationaux ont été soumises au Codex par des pays membres, alors que de nombreux gouvernements ont adopté de tels critères au niveau national¹⁵.

¹³ Ce projet était financé par le Fonds commun pour les produits de base et le Gouvernement des Pays-Bas, avec l'appui de l'industrie européenne du café et sous la supervision de l'Organisation internationale du café (OIC). Les pays participants étaient la Côte d'Ivoire, le Kenya, l'Ouganda, l'Inde, l'Indonésie, le Brésil et la Colombie.

¹⁴ Ces lignes directrices sont en cours de révision en vue d'y intégrer de nouvelles réflexions sur les objectifs de sécurité sanitaire des aliments et les objectifs de performance. Elles en sont à l'étape 2 du processus du Codex.

¹⁵ Les critères microbiologiques définis par le Codex depuis la mise en place des Consultations mixtes FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques concernent notamment *Salmonella* et *Cronobacter* spp. dans les préparations en poudre destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge (CAC/RCP 66 – 2008) et *Listeria monocytogenes* dans les aliments prêts-à-consommer (CAC/GL 61 – 2007). Un certain nombre d'autres critères microbiologiques avaient également été adoptés par la Commission du Codex Alimentarius avant la mise en place des consultations mixtes FAO/OMS sur le sujet, comme ceux applicables aux eaux minérales naturelles (Codex Stan 108-1981) et ceux concernant *Salmonella* dans les épices (CAC/RCP 42 – 1995).

En général, les normes alimentaires privées collectives couvrant des opérations de fabrication n'intègrent pas de critères microbiologiques «privés», mais font référence à ceux définis par l'autorité nationale compétente. Les normes GlobalGAP pour les animaux d'élevage, en revanche, contiennent des critères de ce type pour le suivi des zoonoses. Ils sont importants en termes de bonne pratique d'hygiène aux étapes de production primaire et conformes aux normes de l'OIE (OIE, 2009). Certaines normes d'entreprises individuelles incluent également des critères microbiologiques et pourraient à ce titre être considérées comme plus strictes que le Codex. Il serait toutefois plus correct d'examiner si les critères en question respectent les orientations du Codex et les normes nationales applicables. Aucun examen complet des normes d'entreprises individuelles en vue d'évaluer leur utilisation de critères microbiologiques n'a été entrepris. Cependant, le tableau 5-2 ci-après présente un exemple de critères microbiologiques trouvés dans une norme privée de distributeur, afin d'illustrer les points suivants:

- les critères microbiologiques définis par les détaillants alourdissent considérablement la charge liée aux tests supportée par les fournisseurs; ces critères de distributeurs s'ajoutent à la réglementation nationale correspondante;
- le Codex souligne que les critères microbiologiques doivent être accompagnés des plans d'échantillonnage et des méthodes d'analyse à employer, sans lesquels l'interprétation des résultats est impossible; il ne semble pas que ce soit toujours le cas dans les normes privées des détaillants;
- les critères microbiologiques définis par les autorités d'un pays et par le Codex se fondent strictement sur des éléments scientifiques, alors que ceux établis par les détaillants privés ne sont pas toujours clairement justifiés.

Parmi les problèmes spécifiques relevés dans les normes privées de sécurité sanitaire par le rapport d'enquête de l'OIE figurent les exigences relatives à *Listeria* spp pour les produits cuisinés à base de volaille. L'OIE approfondit cette question auprès des personnes interrogées (OIE, 2010). Certains répondants à l'enquête de l'OMC soulignent les coûts excessifs dus aux obligations d'analyse microbiologique et font également référence aux exigences d'absence de *Listeria* dans certains produits carnés crus (OMC, 2009). Il est nécessaire de mieux comprendre les problèmes qui se posent dans la pratique et d'œuvrer à une amélioration constante des orientations proposées aux industriels par les autorités nationales et internationales en matière de gestion des risques microbiologiques. Le Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire a proposé une révision des «Principes régissant l'établissement et l'application de critères microbiologiques pour les aliments» (CAC, 2009d). Le champ d'application des travaux proposés inclut des orientations sur l'utilisation de ces critères par les industriels et par les autorités nationales. Compte tenu des préoccupations exprimées à propos des normes alimentaires privées, les pays membres devraient être informés de l'intérêt potentiel de ces travaux.

Tableau 5-2. Critères microbiologiques dans une sélection de normes privées et officielles

Produit	Norme de détaillant individuel		Réglementation UE		Réglementation FSANZ		Codex
	Organisme	Limite	Organisme	Limite	Organisme	Limite	
Volaille crue – carcasse entière	Comptage sur plaque normalisé ^d	< 10 ⁵ ufc/cm ^{2a}	<i>Salmonella</i> (après refroidissement rapide) ^c	Absence dans 25 g d'un échantillon groupé de peau du cou ^b	Aucun critère microbiologique		Aucun critère microbiologique
	<i>Campylobacter</i> ^d	< 10 ² ufc/g ^a					
	Entérobactéries ^d	< 10 ³ ufc/g ^a					
Viande hachée	Comptage sur plaque normalisé ^d	< 10 ⁶ ufc/g ^a	Dénombrement des colonies aérobies ^c	m < 5 X10 ⁵ ufc/g; M < 5 X10 ⁶ ufc/g ^b	Aucun critère microbiologique		Aucun critère microbiologique
	<i>Escherichia coli</i> ^d	< 10 ufc/g ^a	<i>Escherichia coli</i> ^c	m < 50 ufc/g; M < 500 ufc/g ^b			
	Entérobactéries ^d	< 10 ⁵ ufc/g ^a	<i>Salmonella</i> ^d	Absence dans 10 g ^b			
Germe de soja	<i>Escherichia coli</i> ^d	< 3 ufc/g ^a	<i>Salmonella</i> ^d	Absence dans 25 g ^b	<i>Salmonella</i> ^d	Absence dans 25 g ^b	Aucun critère microbiologique
	<i>Listeria monocytogenes</i> ^d	Absence dans 25 g ^a					
	<i>Salmonella</i> ^d	Absence dans 25 g ^a					

a – plan d'échantillonnage non fourni

b – plan d'échantillonnage fourni

c – en fin de processus de fabrication

d – sur le marché pendant la durée de conservation

Le Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire a déjà entrepris des travaux de cet ordre, avec l'examen en cours des Directives pour la maîtrise de *Campylobacter* et de *Salmonella* spp dans la chair de poulet. Celles-ci sont examinées à la lumière des évaluations récemment conduites par les Consultations mixtes FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques sur *Campylobacter* et *Salmonella* dans la volaille¹⁶. Leur objectif est de guider les autorités nationales et les industriels dans la conception et la mise en place de systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments. Lors de l'élaboration de ces textes, le Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire a reconnu la nécessité d'appuyer les pays dans l'application de ces directives et a demandé à la FAO et à l'OMS de mettre au point un outil d'aide à la décision utilisable dans ce but. Une première version de cet outil a été développée et sera achevée d'ici la fin de l'année. La FAO et l'OMS recherchent activement des ressources extrabudgétaires afin de renforcer les capacités des pays en développement à se servir de cet outil. Celui-ci leur permettra en effet d'optimiser les contrôles d'hygiène dans leurs systèmes de production et de faire la preuve de l'équivalence de leurs mesures auprès de partenaires commerciaux ou d'acheteurs du secteur privé.

5.1.2 Durcissement par rapport aux orientations du Codex des normes alimentaires privées sur les processus

Comme indiqué à la section 4.1 et expliqué en détail dans Henson et Humphrey (2009), un système normatif comprend différentes fonctions. Il est important de ne pas partir du principe que le caractère draconien d'une norme est directement proportionnel au nombre de dispositions qu'elle renferme. En effet, beaucoup de ces dispositions se réfèrent à des fonctions qui sortent du champ d'application des normes du Codex, celles-ci n'ayant généralement pas pour but de définir les moyens par lesquels un résultat donné devrait être atteint ni de stipuler les conditions d'audit de la norme. Les codes d'usages du Codex, comme les autres textes de cet organisme, sont des recommandations à l'intention des gouvernements, qui peuvent prendre différentes mesures pour adopter ces textes ou les intégrer dans des règlements nationaux ou des procédures officielles. Dans le meilleur des cas, les pouvoirs publics et les exploitants privés partent de ces codes pour élaborer des codes nationaux cohérents avec les orientations du Codex et adaptés à la situation du pays.

Si nous comparions les composantes des normes privées collectives de sécurité sanitaire des aliments qui traitent des bonnes pratiques d'hygiène (BPH) et des bonnes pratiques de fabrication (BPF) avec les dispositions correspondantes du Codex, nous constaterions qu'elles sont similaires. Avant d'illustrer cette convergence par une série d'exemples, il convient d'attirer l'attention sur deux questions qui sont au point de départ d'un grand nombre des difficultés rapportées dans la mise en application des normes alimentaires privées par les petits producteurs:

- La traçabilité est l'un des domaines dans lesquels certaines normes alimentaires privées excèdent les recommandations du Codex. La définition que donne le Codex de la traçabilité/du traçage des produits est la suivante: «Capacité à suivre le mouvement d'une denrée alimentaire à travers une (des) étape(s) spécifiée(s) de la production, de la transformation et de la distribution». Plusieurs textes du Codex se réfèrent à cette définition, tels que le Code d'usages pour une bonne alimentation animale et le Code d'usages pour le poisson et les produits de la pêche. Or, certaines normes alimentaires privées demandent aux sociétés d'être en mesure d'assurer la traçabilité depuis la source pour toutes les matières premières utilisées dans leurs usines et tout au long du réseau de distribution pour les produits finis. Elles vont ainsi au-delà des exigences du Codex, mais aussi des systèmes normatifs privés fondés sur l'ISO 22000, qui requièrent que le système de traçabilité soit à même d'identifier «les matières entrantes en provenance des *fournisseurs immédiats* et le *canal de distribution initial* du produit fini».

¹⁶ Les rapports relatifs à ces évaluations et à d'autres travaux des Consultations mixtes FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques sont publiés à l'intention des autorités nationales et des entreprises (www.fao.org/ag/agn/agns/micro_en.asp).

- Les exigences de documentation et de test incluses dans les normes alimentaires privées sont largement perçues comme des sources de difficultés pour les petites entreprises des pays en développement, et ces dispositions également vont au-delà de celles du Codex. Ce point sera examiné à la section 5.2.

L'examen du programme Synergy PRP¹⁷ illustre peut-être de la manière la plus directe comment les Principes généraux d'hygiène des aliments du Codex peuvent servir de base de bonnes pratiques d'hygiène au niveau national et pour les programmes sectoriels. Pour l'essentiel, le programme Synergy PRP (Synergy, 2009) réorganise le flux du texte du Codex en dispositions distinctes, détaillant les points que le normalisateur juge nécessaire de développer. Pour mettre en lumière les similarités entre les deux documents, le tableau 5-3 compare les exigences relatives au contrôle des matières entrantes telles qu'elles apparaissent dans le programme Synergy PRP, avec les Principes généraux d'hygiène des aliments du Codex. Les dispositions supplémentaires figurant dans la norme privée (en italiques dans le tableau) peuvent être assimilées à des informations complémentaires qui restent cohérentes avec l'esprit des principes du Codex, surtout si l'on considère que le texte du Codex recommande de procéder à une analyse des risques pour guider l'élaboration des mesures de contrôle de l'ensemble des opérations.

Tableau 5-3. Comparaison entre les principes du Codex et les dispositions du programme Synergy PRP relatives au contrôle des matières premières entrantes

Codex – Principes généraux d'hygiène des aliments	Programme Synergy PRP
Section 5.3 – Exigences concernant les matières premières	Section 9.1 – Gestion des matières achetées
Aucune matière première ou ingrédient ne devrait être accepté dans un établissement si l'on sait qu'il contient des parasites, des micro-organismes indésirables, des pesticides, des médicaments vétérinaires ou des substances toxiques, décomposées ou étrangères ne pouvant être ramenés à un niveau acceptable par des opérations normales de tri et/ou de transformation.	Aucune matière première ou ingrédient ne devrait être accepté dans un établissement si l'on sait qu'il contient des parasites, des micro-organismes indésirables, des pesticides, des médicaments vétérinaires ou des substances toxiques, décomposées ou étrangères ne pouvant être ramenés à un niveau acceptable par des opérations normales de tri et/ou de transformation.
Le cas échéant, il faudrait énoncer et mettre en œuvre des spécifications applicables aux matières premières.	Le cas échéant, des spécifications applicables aux matières premières doivent être établies et appliquées.
Les matières premières ou les ingrédients devraient, s'il y a lieu, être inspectés et triés avant la transformation. Si nécessaire, des tests en laboratoire devraient être effectués pour déterminer leur propriété d'emploi avant usage. Seuls les matières premières et ingrédients sains, propres à la consommation devraient être utilisés.	<i>Toutes les matières entrantes susceptibles d'avoir une incidence pour la sécurité des denrées alimentaires doivent être homologuées pour l'usage prévu.</i>
	<i>La conformité des matières entrantes aux exigences d'achat spécifiées doit être vérifiée.</i>
	Les matières premières ou les ingrédients doivent, s'il y a lieu, être inspectés et triés avant la transformation.

¹⁷ Le programme Synergy PRP (Pre-Requisite Programme) combiné à l'ISO 22000 forme le système Synergy 22000 qui a été reconnu par la GFSI en février 2010.

Les stocks de matières premières et ingrédients devraient être soumis à une rotation efficace.	Si nécessaire, des tests en laboratoire doivent être effectués pour déterminer leur propriété d'emploi avant usage. Seuls les matières premières et ingrédients sains, propres à la consommation doivent être utilisés.
	(La question de la rotation des stocks est traitée à la section 9.3.)

La question de la maîtrise des allergènes occupe généralement une place plus importante dans les normes alimentaires privées que ce n'est le cas dans les Principes généraux d'hygiène des aliments du Codex. Ce dernier range les allergènes dans la même catégorie que les dangers liés aux agents chimiques dans les aliments, et toutes les clauses applicables aux seconds s'appliquent également aux premiers. Ce point est illustré au tableau 5-4. Les informations exigées des fournisseurs au sujet des allergènes et de la composition des produits livrés varient considérablement selon les détaillants et autres acheteurs. Les formats de communication d'information requis par certains acheteurs sont si complexes qu'ils dépassent souvent les capacités des petites entreprises et leur imposent de recourir à une assistance externe importante (et coûteuse) (S. Hopgood, entretien personnel, 2010).

Tableau 5-4. Comparaison des dispositions de gestion de la sécurité sanitaire des aliments pour la maîtrise des allergènes

Maîtrise des allergènes	
Programme Synergy PRP	Codex – Principes généraux d'hygiène des aliments
10.6.1 Les allergènes majeurs doivent être identifiés et maîtrisés de façon à prévenir toute contamination croisée.	5.1 Maîtrise des dangers liés aux aliments – Les professionnels de l'alimentation devraient maîtriser les dangers liés aux aliments en appliquant des systèmes tels que la méthode HACCP.
Se réfère à la Directive 2000/13/CE sur l'étiquetage.	Se réfère à la Norme générale du Codex pour l'étiquetage: céréales contenant du gluten, à savoir blé, seigle, orge, avoine, épeautre ou leurs souches hybridées et les produits dérivés; crustacés et produits dérivés; œufs et produits dérivés; poissons et produits dérivés; arachides, soja et produits dérivés; lait et produits laitiers (y compris le lactose); fruits à coque et produits dérivés; et sulfite en concentration de 10 mg/kg ou plus.
10.6.2 Le cas échéant, la contamination croisée par des allergènes sera limitée par des procédures de nettoyage, de changement de ligne ou de séquence des opérations.	4.1 la conception et l'aménagement des établissements de production alimentaire devraient permettre (...) la protection contre la contamination croisée pendant et entre les opérations. 6.1.1 – Le nettoyage devrait éliminer les résidus alimentaires (...), qui peuvent être une source de contamination.
10.6.3 Les produits recyclés contenant des allergènes ne doivent être incorporés que dans des produits contenant les mêmes allergènes.	5.1 Maîtrise des dangers liés aux aliments – traite de la nécessité d'identifier les dangers et de veiller à mettre en œuvre des moyens de contrôle adéquats.
10.6.4 Les employés doivent être sensibilisés spécifiquement aux allergènes et formés aux pratiques de leur maîtrise.	10.2 Programmes de formation – fournit des orientations générales sur la formation. Des exigences de formation particulières peuvent être trouvées dans d'autres codes d'usages du Codex.

Le dernier aspect à souligner dans cette section est le suivant: lorsque les codes du Codex sont écartés comme étant «trop sommaires» ou que certaines normes alimentaires privées sont critiquées comme étant «trop strictes», selon la position du commentateur, il arrive que ce soit en raison d'un point de comparaison incorrect. Par exemple, pour comparer la norme GlobalGap Fruits et légumes frais avec les dispositions correspondantes du Codex, il faut prendre en considération différents textes du Codex: les Principes généraux d'hygiène des aliments, les Codes d'usages applicables aux fruits et légumes et, dans certains cas, le Code d'usages en cours d'élaboration sur les légumes feuilles¹⁸. Lorsque les termes de la comparaison sont bien choisis, les textes du Code apparaissent comme plus détaillés dans certains cas. *Il en ressort clairement qu'une attention scrupuleuse prêtée par les gouvernements à l'adoption des codes du Codex et une assistance technique fournie par des organismes bilatéraux et multilatéraux pour la mise en œuvre à l'échelon national des normes de cet organisme contribueraient dans une large mesure à réduire les difficultés rencontrées par les petits producteurs pour respecter une partie au moins des normes alimentaires privées.*

5.2 Exigences prescriptives plutôt qu'axées sur les résultats

Lors de l'enquête de l'OMC sur les normes alimentaires privées qui vont au-delà des normes internationales pertinentes, l'exemple le plus souvent mentionné par les répondants a été les procédures opérationnelles plus détaillées et prescriptives requises par les premières (OMC, 2009).

Les codes d'usages internationaux du Codex ont une portée globale: ils mettent l'accent sur les facteurs à prendre en compte et sur les résultats à obtenir plutôt que sur la manière d'y parvenir, eu égard aux réalités diverses auxquelles les pays membres font face. Il est évident toutefois qu'il faut ensuite interpréter les directives fournies et les transformer en instructions claires sur les mesures à prendre et les procédures à mettre en place selon les opérations, afin de garantir la production d'aliments sûrs. Les gouvernements nationaux, les associations de producteurs ou d'entreprises du secteur alimentaire, ainsi que les entreprises individuelles de ce même secteur, contribuent tous à convertir les orientations internationales en dispositions susceptibles d'être mises en pratique et auditées.

Les prescriptions présentent un certain nombre d'avantages:

- Les producteurs ou transformateurs n'ont aucune difficulté à déterminer ce qu'on attend d'eux.
- Les vérificateurs peuvent apprécier directement, et de manière relativement uniforme, si les dispositions exigées sont respectées.
- Les organisations qui appliquent les normes sont raisonnablement assurées du respect de leurs exigences par leurs fournisseurs.

Malgré ces avantages, les dispositions prescriptives présentent des risques qui ne doivent pas être négligés:

- Elles peuvent freiner l'innovation dans le secteur.
- Elles peuvent entraîner, pour les organisations qui sont obligées de les respecter, des pertes d'efficacité et des coûts inutiles.

Il semble évident que les entreprises individuelles n'ont d'autre choix que de convertir les directives générales en instructions claires pour gérer la sécurité sanitaire des aliments dans leurs activités. Le problème apparaît quand, du fait du nombre croissant d'entreprises du secteur alimentaire qui se mondialisent, ces dispositions prescriptives peuvent être imposées à des fournisseurs qui opèrent dans des conditions très variables. Les grands acteurs du secteur, après avoir souvent insisté auprès

¹⁸ D'autres textes de base du Codex en matière d'hygiène alimentaire doivent également être pris en compte (CAC, 2009).

des autorités sur l'importance d'une réglementation qui leur offre une certaine souplesse pour concevoir et mettre en place leurs systèmes de sécurité sanitaire des aliments, sont alors moins enclins à accorder une marge de manœuvre à leurs fournisseurs.

Démonstration de l'équivalence avec les normes volontaires nationales

Démontrer l'équivalence entre normes volontaires nationales et normes alimentaires collectives privées est une approche logique pour prévenir les risques de répercussions négatives des prescriptions tout en préservant leurs aspects positifs. C'est la démarche qui a été adoptée dans plusieurs pays afin de mettre en application la norme GlobalGAP Fruits et légumes frais (Henson et Humphrey, 2009). Dans certains cas, l'élaboration d'un programme national de bonnes pratiques agricoles s'est faite sous la conduite du secteur privé; dans d'autres, le secteur public a eu un rôle plus actif. Chaque fois cependant, la réussite a été le fruit d'une collaboration et d'une coordination entre acteurs publics et privés. L'expérience de la norme KenyaGAP montre combien un processus de référencement national peut faciliter l'application d'une norme internationale privée dans un contexte local. La cellule technique nationale s'est heurtée à un certain nombre de discordances, qui ont finalement été levées par GlobalGAP lors du processus de référencement, l'organisme ayant reconnu, par exemple, que:

- les réservoirs d'eau équipés d'un robinet pour se laver les mains sur le terrain répondent à l'obligation prévue par la norme de fournir de l'«eau courante» (Humphrey, rapport de 2008);
- les conteneurs avec serrure utilisés pour le stockage de pesticides sont conformes à la norme de stockage des produits chimiques.

Afin d'éviter d'imposer de coûteuses mesures de gestion de la sécurité sanitaire des aliments, qui n'améliorent pas forcément les résultats, les pays doivent avoir la possibilité de démontrer de manière qualitative ou quantitative l'équivalence d'une mesure de remplacement dans ce domaine. L'élaboration par la FAO et l'OMS d'un outil d'aide à la décision afin de maîtriser efficacement *Campylobacter* et *Salmonella* dans la chaîne de production de volaille est un exemple d'un tel développement des capacités. Le fait que GlobalGAP ait accepté l'approche fondée sur l'évaluation du risque pour élaborer les exigences en matière d'analyse de l'eau d'irrigation proposées par NZ GAP illustre la victoire de la logique sur la prescription lorsque cette logique est clairement étayée (P. Ensor, entretien personnel, 2010).

Les essais en laboratoire imposés par certaines normes alimentaires privées se justifient dans certains cas, mais peuvent aussi parfois augmenter les coûts sans aucun avantage de santé publique. Les branches d'activité locales, appuyées par des institutions publiques nationales, devraient être en mesure d'estimer l'utilité de telles dispositions et de jouer au besoin un rôle de médiateur avec les organismes concernés afin de réduire au minimum les coûts inutiles tout en veillant à la sécurité sanitaire des aliments. Dans de nombreux pays, l'absence de services de laboratoire accrédités oblige parfois à envoyer les échantillons à tester à l'étranger, ce qui peut augmenter considérablement les coûts.

Exigences relatives à la documentation et aux registres

Les exigences relatives à la documentation et aux registres représentent une part essentielle des systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments et posent souvent problème aux petits exploitants. Il est primordial que les impératifs de documentation soient bien rationalisés, de manière à fournir les garanties nécessaires de sécurité sanitaire des aliments sans ériger d'obstacles ni nuire à l'efficacité des activités quotidiennes des entreprises. Certains des pays membres ayant répondu au questionnaire de l'OMC sur les normes privées se sont dit préoccupés par les formats spécifiques de documentation et d'enregistrement HACCP requis par certains systèmes normatifs privés, qui contraignent les entreprises à tenir plusieurs registres apportant pour l'essentiel les mêmes assurances. Une reconnaissance réciproque des systèmes normatifs allègerait cette charge. Les problèmes liés à la tenue de registres de sécurité sanitaire efficaces et pratiques ne doivent pas

uniquement être envisagés sur le plan des exigences des normes alimentaires privées, mais également dans l'optique de faciliter l'application par les petites entreprises alimentaires des prescriptions officielles dans le domaine de l'hygiène alimentaire. Au Royaume-Uni, les travaux de la Food Standards Agency pour promouvoir les bonnes pratiques d'hygiène dans le secteur de la restauration (principalement constitué de petits exploitants disposant de compétences techniques limitées en sécurité sanitaire des aliments) comprenaient la création d'un «journal» dans lequel étaient consignées de façon simple mais pertinente les informations relatives à la sécurité sanitaire des aliments (www.food.gov.uk). Cet exemple montre comment des autorités nationales et des branches d'activité locales peuvent concevoir des solutions pratiques et efficaces destinées aux petits exploitants. Ce pourrait être le départ d'une reconnaissance et d'une acceptation de «solutions locales» de cette nature, dans un premier temps par les autorités nationales, puis également par les propriétaires de systèmes normatifs privés.

Exigences en matière de formation du personnel

Du Codex aux normes privées collectives, puis aux normes d'entreprises individuelles, on constate des exigences de plus en plus spécifiques concernant la formation du personnel. La section 10 des Principes généraux d'hygiène alimentaire du Codex stipule que les «opérateurs du secteur alimentaire qui entrent directement ou indirectement en contact avec des aliments devraient recevoir une formation et/ou des instructions en matière d'hygiène alimentaire à un niveau adapté aux opérations qu'ils accomplissent», et détaille les facteurs que les entreprises doivent prendre en compte pour décider du niveau de formation nécessaire. Des codes spécifiques du Codex fournissent d'autres orientations sur les besoins en formation liés à des opérations précises. Les normes privées collectives sont généralement en phase avec les orientations du Codex, mais peuvent dans certains cas définir des domaines nécessitant une formation ou exiger explicitement la tenue d'un registre de formation. Certaines normes d'entreprises individuelles peuvent également imposer de dispenser des «cours reconnus par le secteur» au personnel dont les fonctions sont cruciales pour la sécurité sanitaire des aliments.

La formation est indubitablement un aspect important de tout programme national de sécurité sanitaire des aliments. La FAO, l'OMS et de nombreux autres partenaires de développement, partenaires régionaux ou bilatéraux et ONG, accordent une importance considérable à cette question. Un certain nombre d'initiatives du secteur privé œuvrent également sur ce terrain, comme le réseau de connaissances sur la sécurité sanitaire des aliments FSKN (Food Safety Knowledge Network), dispositif au long cours appuyé par la GFSI, afin de développer des compétences de base harmonisées pour les professionnels de ce domaine; ces compétences peuvent ensuite être intégrées à des plans existants de formation à la sécurité sanitaire des aliments et reliées au processus de certification selon des systèmes référencés par la GFSI (CIES, 2009). Ces initiatives dénotent clairement un renforcement du niveau de prescription sur la formation, mais pourraient également se révéler utiles pour promouvoir au niveau national une formation efficace dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, dispensée par des prestataires de services compétents. Les coûts de formation représentent déjà une part importante des frais engagés par les petits exploitants pour obtenir des certifications selon des normes alimentaires privées. Les initiatives visant à promouvoir une meilleure formation des professionnels du secteur alimentaire à la sécurité sanitaire ne devraient pas alourdir ces coûts ni, en particulier, nécessiter de certifications supplémentaires de la part des entreprises.

5.3. Coût de la certification et multiplication des certifications exigées

Avant d'examiner les données disponibles sur le coût de la certification, il est important de faire la part entre les charges supportées pour répondre aux exigences de sécurité sanitaire des aliments et celles permettant de prouver la conformité à ces exigences par un système de certification tierce partie. Il relève indéniablement de la responsabilité des opérateurs de la filière alimentaire de prendre des mesures pour garantir que les aliments qu'ils produisent et commercialisent sont sans

danger. La situation devient plus préoccupante lorsque les producteurs estiment assumer des charges importantes pour des mesures qu'ils jugent inutiles pour garantir la sécurité sanitaire, et lorsqu'ils considèrent que les coûts de transaction de la certification sont excessifs au vu de la valeur de leur entreprise (Cuffaro et Liu, 2007).

La plupart des études sur le coût de la certification ne dissocient pas, d'une part, le coût de la mise en œuvre de mesures de sécurité sanitaire des aliments conformes au Codex et, d'autre part, les charges supplémentaires induites par les dispositions qui vont «au-delà» du Codex et par le processus de certification proprement dit. Le coût de la mise en conformité avec les systèmes normatifs privés comprend un investissement initial et des charges récurrentes. L'investissement de départ correspond généralement à la mise à niveau de l'infrastructure des usines et de l'équipement de traitement, la création de laboratoires, et la conception et la mise en place de nouveaux programmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments. L'ampleur de ces dépenses dépend à l'évidence de l'état de l'entreprise lorsqu'elle prend la décision de chercher à obtenir une certification selon une norme alimentaire privée. Dans les pays dans lesquels les autorités locales et nationales responsables de la sécurité sanitaire des aliments sont dynamiques et suffisamment bien pourvues pour fournir les fonctions de surveillance, de contrôle de l'application et d'assistance nécessaires, l'investissement supplémentaire que les entreprises doivent consentir pour obtenir une certification est moindre. En outre, les investissements de départ dans l'infrastructure et la mise à niveau des technologies peuvent générer des gains d'efficacité et de qualité importants: le coût doit donc être envisagé parallèlement aux avantages (Banque mondiale, 2005; CNUCED, 2007; Lupin *et al.*, 2010).

Pour les entreprises de transformation du poisson, le coût de la certification selon des systèmes normatifs de gestion de la sécurité sanitaire des aliments oscillerait entre quelques centaines d'USD et 10 000 USD (FAO, 2009b), en fonction de la taille de l'établissement et du type d'opération. Les différents systèmes mentionnés sont BRC, SQF, IFS et GAA/ACC¹⁹. Même si l'investissement initial est relativement modeste pour les petits exploitants cherchant à obtenir une certification de bonnes pratiques agricoles, il n'en reste pas moins important, voire déterminant, pour obtenir la certification. Les charges récurrentes liées à l'accès aux marchés qui requièrent une certification ne sont pas négligeables non plus. Il s'agit notamment des dépenses de formation et de conseil nécessaires pour maintenir et actualiser, le cas échéant, les systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments, et du coût des essais en laboratoire, des audits et de la certification. Les honoraires des vérificateurs représentent la majeure partie du coût direct de la certification et pèsent plus lourdement sur les petites opérations, par hectare ou par unité produite.

¹⁹ Global Aquaculture Alliance (Alliance mondiale pour l'aquaculture) et Aquaculture Certification Council (Conseil de certification de l'aquaculture)

Tableau 5-5. Investissement et charges récurrentes pour la certification GlobalGAP dans différents pays

Poste	Pays							
	Malaisie		Afrique du Sud		Chili		Kenya	
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
Coût d'investissement								
Stockage des pesticides et engrais de base	1 350	67	1 350	69	1 500	39	60	13
Toilettes et lavabos	400	20	600	31	2 010	53	180	37
Stockage des emballages à couvert	260	13	AD*	-	310	8	240	50
Total du coût d'investissement	2 010	100	1 950	100	3 820	100	480	100
Charges récurrentes								
Analyses de laboratoire	350	15	300	18	300	16	600	40
Certification	1 800	78	1 400	82	1 140	60	750*	50
Formation	160	7	AD*	-	450	24	150*	10
Total des charges récurrentes	2 310	100	1 700	100	1 890	100	1 500	100

*données de groupe, **AD =aucune donnée

Tableau tiré de Santacoloma et Siobhàn, 2009

La multiplication des certifications exigées constitue un problème majeur, en particulier pour les petits producteurs. Les raisons profondes de ce phénomène sont les suivantes:

- Les acheteurs font davantage confiance à certaines normes privées et insistent donc sur l'obtention d'une certification selon un système précis.
- Les détaillants individuels peuvent vouloir différencier leurs produits en recourant à leurs propres normes d'entreprise.

Le processus de référencement de la GFSI est censé répondre au premier de ces problèmes. Cela étant, rares sont les informations disponibles permettant de penser que l'effet recherché a été obtenu. Le rapport non publié d'une étude de la FAO (FAO, 2006) comprend des entretiens avec plusieurs détaillants européens, dont un a déclaré qu'il acceptait les certifications selon plusieurs systèmes référencés par la GFSI. Pourtant, plusieurs répondants à l'enquête de l'OMC ont indiqué que la nécessité d'obtenir différentes certifications continuait à poser problème, et aucun d'entre eux n'a fait état d'une amélioration suite au processus de référencement. Certains acteurs du secteur ont déclaré, à titre confidentiel, qu'il ne fallait pas sous-estimer le facteur «habitude»: les grandes entreprises étaient simplement accoutumées à travailler avec certains systèmes normatifs et préféraient continuer à les utiliser. Le secteur alimentaire ne faisant pas preuve de beaucoup de transparence dans la mise en application des normes alimentaires privées, il est très difficile de suivre les répercussions de cette initiative sectorielle sur les entreprises alimentaires.

Un rapport d'Humphrey (2008) illustre ce dernier point en citant un exportateur kenyan: «Pour Tesco, nous devons toujours nous conformer à la norme Nature's Choice de l'entreprise. Ils vont dire que cette norme est plus stricte que la norme EUREPGAP, mais en réalité c'est le même audit,

réalisé le même jour par la même personne. Et les exigences sont communes à 95 pour cent. Donc, en fin de compte, ils utilisent cette norme comme un outil marketing.»

Aux États-Unis, la United Fresh Produce Association a entrepris un travail d'élaboration d'une **norme harmonisée unique** pour le secteur des produits frais de ce pays, selon laquelle les producteurs seront inspectés par un vérificateur choisi dans **une liste importante** de professionnels accrédités. La norme harmonisée **portera uniquement sur la sécurité sanitaire des aliments**. Ces trois facteurs contribueront à limiter le coût de la certification au minimum tout en garantissant aux consommateurs et aux autorités un traitement efficace de la sécurité sanitaire des aliments, dans ce secteur récemment impliqué dans un certain nombre d'épidémies d'origine alimentaire.

Il ne faut pas perdre de vue l'objet de la certification, qui est de rassurer les acheteurs sur le fait que leurs exigences sont satisfaites, mais des mesures visant à en réduire le coût contribueraient de toute évidence à la rendre plus accessible aux petites entreprises. Parallèlement à la limitation des certifications nécessaires, différentes solutions sont possibles:

1. Baisse du coût de la certification et de la formation – qui peut être facilitée par une politique d'augmentation du nombre des vérificateurs formés auxquels il est possible de faire appel localement. Au Kenya, les tarifs pratiqués par les organismes de certification ont chuté dès qu'un plus grand nombre de vérificateurs a été disponible (S. Mbithi, entretien personnel, 2010). Il est intéressant de noter que la participation de donateurs a souvent conduit à une augmentation des honoraires facturés (IIED, 2009).
2. Baisse de la fréquence de certification – qui pourrait être envisagée pour les entreprises présentant un solide bilan en termes de conformité. Lors de pénuries causées par la sécheresse, de petits exploitants, normalement soumis à plusieurs certifications (GlobalGap et des normes d'entreprises individuelles), ont pu exporter leurs produits sans certification, à destination de leurs distributeurs habituels. Cela tend à démontrer soit que la sécurité sanitaire des aliments était devenue temporairement accessoire (ce qui paraît improbable étant donné les pertes de capital de marque considérables que peut entraîner un incident lié à la sécurité sanitaire des aliments), soit que les détaillants étaient suffisamment rassurés sur le niveau de sécurité sanitaire, même sans certification. Cette dernière conclusion est confirmée par l'étude réalisée en 2006 par la FAO, selon laquelle les détaillants étaient prêts à accepter des produits non certifiés de fournisseurs dignes de confiance et jouissant d'une bonne réputation (et le faisaient) plutôt que de risquer la rupture de stock.

La question des prescriptions excessives pèse également directement et indirectement sur le coût de la certification. Ainsi, les exigences de suivi et de documentation qui ne sont pas indispensables pour garantir la sécurité sanitaire sont doublement pénalisantes: elles alourdissent les tâches administratives de l'entreprise et allongent la durée des audits. L'équipe spéciale petits producteurs de GlobalGap a constaté la nécessité de simplifier la mise en application des prescriptions de certification GlobalGAP, indiquant que GlobalGap devrait travailler dans ce sens avec les associations d'agriculteurs (Mbithi, 2009). L'ISO a entrepris d'élaborer à l'intention des pouvoirs publics des directives sur la mise en application de la norme ISO 22000 qui prennent en compte les besoins des pays en développement (ISO, 2009). Depuis le début de l'année, la GFSI a référencé deux nouveaux systèmes normatifs fondés sur l'ISO 22000. La capacité à mettre cette norme en application sera donc un facteur important pour faciliter l'accès aux marchés qui nécessitent une certification selon des normes alimentaires privées. Plusieurs autres systèmes normatifs privés laissent peu de place aux contributions des parties prenantes; il est donc peu probable que la capacité des petites entreprises à respecter les prescriptions, notamment dans les pays en développement, soit prise en compte dans ces plans.

5.4 Répercussions sur la santé publique et l'accès aux marchés

5.4.1 Santé publique

L'autoréglementation du secteur privé constitue sans conteste une part importante de la gouvernance générale de la sécurité sanitaire des aliments. Comme nous l'avons vu à la section 4, cette responsabilité croissante du secteur privé s'inscrit dans la stratégie des gouvernements visant un contrôle plus efficace et efficient des denrées alimentaires. C'est en effet le secteur alimentaire qui est le plus à même d'évaluer les risques sanitaires inhérents à ses activités et de mettre en place, de la manière la plus efficiente, le système de contrôle le plus performant, à l'endroit le plus approprié. Une récente étude sur la sécurité sanitaire dans la transformation de la viande et de la volaille aux États-Unis (Ollinger et Moore, 2009) a montré l'importance des décisions de gestion prises par les entreprises. Elle a conclu en effet que les mesures des entreprises entraînent pour 2/3 dans la réduction des agents pathogènes, contre 1/3 pour la réglementation officielle. Cette constatation alimente le débat autour de l'idée qu'une réglementation nationale fondée sur les résultats permet aux professionnels de trouver les moyens les plus efficaces dans leur cas d'atteindre les objectifs de sécurité sanitaire des aliments. Cela étant, l'incidence d'une application généralisée de normes privées sur la sécurité sanitaire des aliments dans différents pays est une autre question.

Plusieurs études sur le sujet ont établi que les normes alimentaires privées présentaient l'intérêt appréciable de faire remonter les prescriptions de sécurité sanitaire vers l'amont de la filière alimentaire. Certains pays en développement tendent à établir des systèmes de contrôle à deux vitesses: la sécurité sanitaire des aliments est consciencieusement gérée pour les exportations, mais négligée sur le marché national. Dans ce cas, les normes alimentaires privées n'offrent aucun progrès significatif en matière d'accès à des denrées sûres pour la grande majorité des populations des pays les moins développés. On observe dans de nombreux pays en développement la création de chaînes nationales de supermarchés, et les contrôles imposés par ces entreprises à leurs fournisseurs améliorent la sécurité sanitaire des aliments proposés à des segments de plus en plus importants de la population. Malgré cela, le renforcement de la protection des membres les plus vulnérables de la société continue de dépendre largement des pouvoirs publics et de leur capacité à élaborer et à mettre en œuvre des programmes de contrôle efficaces et fondés sur les risques, au moyen de mécanismes réglementaires et non réglementaires. Les pouvoirs publics peuvent s'inspirer des adaptations qui sont réalisées à tous les niveaux des chaînes de valeur et qui répondent efficacement aux exigences des normes privées, pour étoffer les stratégies nationales de renforcement de la conformité de la chaîne de production avec les normes nationales de sécurité sanitaire des aliments. En donnant aux consommateurs la possibilité de signaler à titre individuel des problèmes de sécurité sanitaire ou de qualité, et en prévoyant des moyens d'action en réponse aux plaintes, la récente législation de protection des consommateurs adoptée par l'Afrique du Sud incite les entreprises du secteur alimentaire à exercer une «diligence raisonnable». Le CGCSA (Consumer Goods Council of South Africa) collabore avec le secteur alimentaire et les autorités nationales au relèvement du niveau de sécurité sanitaire des denrées dans l'ensemble du pays (L. Anelich, entretien personnel, 2010).

5.4.2 Accès aux marchés

Un grand nombre d'études récentes ont fait état de gains d'efficacité dans les opérations alimentaires après la mise en place de systèmes de gestion de la sécurité sanitaire et de la qualité requis par des normes privées (FAO, 2009b; IIED, 2009; Lupin *et al.*, 2010). Il est important de comprendre que la mise en application de normes nationales, soutenue par une volonté politique claire, pourrait favoriser encore davantage une gestion efficiente de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, du fait de l'adaptation des dispositions et exigences au contexte national.

Les réponses aux questionnaires de l'OIE et de l'OMC soulignent les deux faces des normes alimentaires privées: elles peuvent tout aussi bien créer des obstacles à l'accès aux marchés

qu'ouvrir des possibilités. Le tableau 5-6 montre qu'une fois de plus, ce sont les pays développés qui sont les plus optimistes sur les résultats attendus.

Tableau 5-6. Opinion des pays membres de l'OIE sur la nature des conséquences des normes privées

Classification de l'OCDE et nombre de réponses	Les normes privées de sécurité sanitaire...			
	... créent des problèmes		... apportent des avantages	
	d'accord	pas d'accord	d'accord	pas d'accord
Pays développés (36)	84 %	8 %	87 %	3 %
Pays en développement (28)	80 %	7 %	30 %	47 %

Tiré de OIE, 2010

L'analyse du coût de la certification (section 5.3) est un point essentiel en termes d'impact; en outre, comme le montre le tableau 5-7, le coût d'investissement initial et les charges récurrentes de la certification peuvent être prohibitifs pour les plus petits producteurs. Cela revient à dire que les normes privées favorisent les établissements de moyenne ou grande taille. Certaines entreprises de cette catégorie ont reconnu que la certification était un investissement intéressant leur permettant d'accéder à des marchés qui autrement leur seraient restés fermés; c'est notamment le cas des entreprises situées dans des pays où les systèmes nationaux de contrôle des aliments sont insuffisants.

Tableau 5-7. Coût de la mise en conformité en pourcentage de la marge bénéficiaire annuelle de différentes catégories de petits producteurs

Surface en hectares	Appui de donateurs		Aucun appui de donateurs	
	Coût d'investissement en %	Charges récurrentes en %	Coût d'investissement en %	Charges récurrentes en %
Entre 2,0 et 6,0	Entre 2 et 5	Entre 0,4 et 1	Entre 8 et 23	Entre 3 et 8
Entre 1,0 et 1,8	Entre 5 et 8	Entre 1 et 2	Entre 21 et 41	Entre 9 et 14
Entre 0,3 et 0,8	Entre 12 et 33	Entre 3 et 8	Entre 58 et 160	Entre 19 et 53

Tiré de Graffham et Vorley, 2005.

Legge *et al.* (2009) indiquent que la part des petits exploitants dans la production kenyane de fruits et de légumes destinée à l'exportation a considérablement diminué, principalement en raison des pressions liées à la mise en conformité avec la norme GlobalGAP. Le nombre de petits producteurs a reculé de plus de 50 % entre le début des années 90 et 2006, alors que sur la même période le volume total des exportations de ces produits n'a pas baissé. La marginalisation des petits producteurs de thé du fait des exigences de certification suscite également des inquiétudes (FAO, 2006).

Pour répondre avec rigueur à la question de l'incidence des normes alimentaires privées sur l'accès aux marchés, il est nécessaire de disposer de données précises de pénétration du marché pour ces systèmes. La FAO a entrepris une étude dont l'objet était d'évaluer l'importance des normes privées pour les exportations des pays en développement à partir de données objectives sur les parts de marché des fruits et légumes certifiés selon des normes privées importés dans l'Union européenne (FAO, 2006). Cette étude visait également à déterminer les relations causales possibles entre l'importance de la certification selon des normes privées et des facteurs tels que: le port d'entrée, le type de produit importé, le pays d'origine du produit, le degré de concentration au niveau des importations, les types de circuits de commercialisation, etc. Toutefois, étant donné que la plupart des systèmes de certification étaient établis entre des entreprises, les enquêteurs n'ont pas eu accès aux informations nécessaires pour dégager des conclusions valables.

On peut néanmoins affirmer sans risque que l'utilisation de systèmes normatifs privés liés à la gestion de la sécurité sanitaire des aliments varie fortement selon les groupes de marchandises. De telles normes ont une importance moindre pour l'exportation des marchandises agricoles traditionnelles de la plupart des pays en développement, telles que les grains, le sucre, le café, le cacao et le thé. Pour ces produits, la compétitivité internationale repose toujours largement sur le prix et la qualité (Banque mondiale, 2005). Il faut s'attendre néanmoins à ce que, pour certaines de ces denrées traditionnelles d'exportation, les exigences croissantes de traçabilité aient une incidence sur les petits producteurs. Certaines de ces exigences peuvent émaner du secteur public. Le rapport de la cent quatrième session du Conseil international du Café (ICC, 2010) fait référence à un projet de loi soumis au Congrès des États-Unis qui prévoit d'exiger la traçabilité de la totalité du café vendu dans le pays jusqu'à l'étape suivant immédiatement le départ de la plantation. Le café est l'une des principales marchandises commercialisées dans le monde. Il est produit dans plus de 60 pays et fournit un moyen d'existence à quelque 25 millions de familles cultivatrices (www.ico.org). Dans le secteur du thé, la traçabilité a également été mentionnée par le Comité des produits de la FAO comme une source d'inquiétude pour les petits producteurs²⁰.

Ces dernières années, le poids relatif des exportations traditionnelles a diminué dans les pays en développement, au profit de nouveaux produits, d'une plus haute valeur. Les exigences des certifications privées sur certains de ces segments à valeur élevée sont décrites ci-après.

Fruits et légumes. De nombreuses analyses de l'incidence des normes alimentaires privées sur le commerce des fruits et légumes indiquent qu'il s'agit d'un «marché favorable à l'acheteur» et que les principaux distributeurs peuvent imposer leurs normes sans craindre de compromettre leur approvisionnement (FAO, 2006; OCDE, 2007, CNUCED, 2007), ce qui recoupe les réponses au questionnaire de l'OMC. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que le marché des fruits et légumes non certifiés est encore important et qu'il représente (grossistes et détaillants compris) un débouché important pour les petits producteurs subsahariens (Legge *et al.*, 2009), même si la demande tend à décroître sur ce type de produits (Accord, 2009). À l'heure actuelle, GlobalGAP est le principal système de certification privé dans cette zone²¹. Les systèmes de certification tierce partie privés ont occupé jusqu'à présent une place bien moins importante sur le marché des États-Unis, mais on s'attend à ce que cela change bientôt du fait des travaux en cours pour l'élaboration d'une norme harmonisée de sécurité sanitaire des aliments couvrant les audits de bonnes pratiques agricoles. Le projet de norme devrait être soumis pour examen d'ici à octobre 2010 (www.unitedfresh.org/newsviews/gap_twg).

Viande et produits carnés. La viande fraîche figure parmi les produits sur lesquels, selon les répondants au questionnaire de l'OMC, les normes privées ont une incidence. Codron *et al.* (2005) rapportent que les principaux distributeurs tendent à mettre en place une gamme de produits carnés de premier choix nécessitant une certification, mais également une substantielle gamme de produits «génériques» non soumis à certification. Les contrôles par les autorités compétentes des pays importateurs sont très stricts et il est possible qu'ils réduisent le besoin perçu de recourir à des contrôles privés supplémentaires.

Poisson et produits de la pêche. Plus de la moitié du commerce international du poisson, en valeur, provient de pays en développement, où il représente une importante source de recettes en devises et de possibilités d'emploi (FAO, 2008). Il semblerait que les exigences des certifications privées dans ce secteur aillent en augmentant, mais restent en deçà de celles qui s'appliquent à d'autres domaines (FAO, 2009). La demande croissante de certification concerne en particulier les

²⁰ L'Association d'Afrique orientale pour le commerce du thé (www.eatta.com) réalise une enquête afin de recueillir l'avis des parties prenantes sur la norme privée de sécurité sanitaire qui serait la plus pertinente pour le commerce du thé en Afrique orientale. À ce jour, peu de votes ont été exprimés, mais tous ceux qui l'ont été sont en faveur de la norme ISO 22000, au détriment des normes BRC et IFS et de la norme nationale kenyane KS 65:2009.

²¹ En 2005, le nombre recensé de producteurs de produits primaires certifiés était de 18 000 pour EurepGAP et de 900 pour SQF 1000 (FAO, 2005). En 2010, il était de 100 000 pour Global GAP et de 156 pour SQF 1000 (voir tableau 4-1).

produits de la pêche transformés et les produits de la pêche sous marque de distributeur. Les systèmes normatifs les plus importants du segment de l'aquaculture sont ACC, GlobalGAP et le récent ASC²². Dans le domaine de la transformation, les entreprises citent la norme HACCP des Pays-Bas, la norme HACCP du Danemark, BRC, SQF et IFS (FAO, 2009a).

5.5 Transparence et participation des parties prenantes clés

La principale objection de nombreux producteurs aux normes alimentaires privées, en particulier dans les pays en développement, tient au fait qu'ils ne peuvent pas donner leur avis lors de la définition de textes pourtant susceptible de peser sensiblement sur leur accès aux marchés. Henson et Humphrey (2009) soulignent les aspects essentiels de la gouvernance et des procédures au sein du Codex Alimentarius, de l'ISO, de GlobalGAP et d'autres systèmes normatifs collectifs ou individuels. Nous n'allons pas reprendre ces informations dans ce document, mais plutôt nous intéresser à quelques points pertinents à propos des possibilités de participation des parties prenantes.

Dans l'éventail des normes alimentaires privées analysées à la section 3, les normes d'entreprises individuelles sont celles qui laissent le moins de place aux contributions des autres parties prenantes. En effet, élaborées par les sociétés (généralement des distributeurs) pour un usage propre, elles reflètent généralement les intérêts de leurs auteurs.

Les normes alimentaires privées *collectives* sont le plus souvent définies par des groupes de détaillants et de transformateurs ou par des coalitions privées de normalisation; elles servent ainsi, selon les membres qui les composent, les intérêts d'un plus large segment du secteur alimentaire. Plus la base de membres est large, moins il y a risque de voir la norme utilisée à des fins de différenciation des produits et plus les points de vue éclairant la décision sont variés. La GFSI, dont l'objectif est de faciliter la reconnaissance de l'équivalence d'un certain nombre de systèmes normatifs privés en termes de sécurité sanitaire des aliments et dont les membres se répartissent de plus en plus équitablement entre détaillants et producteurs, permet des contributions encore plus diverses des parties concernées à la définition des normes privées. Cela étant, le point de vue des petits et moyens producteurs, notamment ceux des pays en développement, reste absent de cette composition élargie. La GFSI organise des réunions de comité technique trois fois par an, auxquelles il n'est possible de participer que sur invitation²³. Actuellement, la liste des personnes conviées comprend des professionnels de la sécurité sanitaire d'un pays en développement. Si cette démarche est motivée par le souci de mieux prendre en compte les situations des pays en développement, il faudrait définir précisément comment les contributions du comité technique sont intégrées dans le processus décisionnel. Il est également important de noter que les frais de voyage qu'entraîne la participation aux réunions sont un obstacle à une présence régulière des invités venant de pays en développement.

En grande partie sur l'initiative de donateurs et de partenaires de développement, de nouveaux mécanismes ont été mis en place dans les procédures GlobalGap pour rendre la norme plus conciliable avec les réalités qui sont celles des petits producteurs de fruits et de légumes, et cette démarche s'est révélée efficace. Plusieurs questions importantes pour les petits exploitants ont été portées à l'attention du comité technique sur les fruits et légumes et, comme nous l'avons vu à la section 5.2, certaines concessions non négligeables ont été obtenues. Si l'on en croit les optimistes,

²² ACC (Aquaculture Certification Council) est le Conseil de certification de l'aquaculture basé aux États-Unis et ASC (Aquaculture Stewardship Council) est le conseil pour la bonne gestion de l'aquaculture établi par le Fonds mondial pour la nature (WWF).

²³ Le bulletin d'information d'octobre 2009 de la GFSI annonçait la création de trois groupes de travail chargés de traiter les points définis par le Conseil dans les domaines suivants: pratiques optimales en matière de sécurité sanitaire des aliments/référencement, marchés internationaux et communication/participation des parties prenantes. La liste des membres du comité technique est fournie sur le site Web de la GFSI (<http://www.mygfsi.com>).

la prochaine version de GlobalGap inclura même d'autres changements en faveur des petits producteurs. On s'attend à une réduction du nombre des «exigences majeures», des «exigences mineures» et des «recommandations» dans les points de contrôle et les listes de critères de conformité (Anon, 2009). La réduction de la durée des audits et du temps passé par les petits exploitants à la tenue de registres fait baisser le coût de la certification. Comme l'indique l'équipe spéciale petits producteurs, GlobalGAP doit poursuivre ses efforts en vue de simplifier la mise en application du système normatif pour les producteurs de fruits et de légumes (Mbithi, 2009). Une fois la version révisée de GlobalGAP finalisée, il sera possible de déterminer dans quelle mesure les contributions de la représentation des petits producteurs et du comité technique auront influé sur les résultats. Si une grande attention a été portée à la certification des fruits et légumes, ce n'est pas le cas d'autres systèmes GlobalGAP, du fait de leur moindre importance en termes d'accès aux marchés. La norme GlobalGAP sur le café vert²⁴ est discutable, ne serait-ce que parce que les décisions sur les «exigences majeures» indiquées pour les contrôles d'hygiène à réaliser lors de la production s'écartent considérablement des dispositions du code d'usages du Codex pour la réduction de la contamination du café vert par l'ochratoxine (CAC, 2009b). C'est l'ouverture du processus décisionnel des normes publiques qui accentue la valeur de la norme, et ce même s'il existe des désaccords sur certains points.

L'ISO occupe une place spéciale dans le paysage des normes privées. Ses membres sont des organisations aussi bien privées que gouvernementales, à raison d'une organisation par pays. Les pays en développement sont le plus souvent représentés par des organismes publics responsables des normes nationales volontaires. Environ 70 % des membres de l'ISO et 34 des 55 membres participant au comité technique 34 de l'Organisation (celui chargé des produits alimentaires) sont des représentants de pays en développement. Un comité d'orientation politique de l'ISO est responsable des questions qui ont une incidence sur la participation des pays en développement²⁵. Ces pays jouissent donc d'une très grande latitude pour intervenir dans l'élaboration des normes ISO liées à la gestion de la sécurité sanitaire des aliments. Cela étant, nos recherches sur le site Web de l'ISO n'ont permis de trouver ni informations sur l'ampleur réelle de la participation des pays en développement membres aux réunions du Comité ni mesures de l'efficacité de cette participation.

Transparence

La transparence n'est pas seulement importante dans les processus conduisant à la définition des normes privées, elle l'est également dans la mise en application des normes.

- Il est très difficile de se faire une idée précise de la pénétration des marchés pour de nombreux systèmes normatifs privés. Or, cette information est une condition préalable nécessaire pour appréhender l'incidence de ces systèmes sur les pays en développement et pour déterminer et évaluer les mesures qu'il est possible de prendre pour en optimiser les avantages et en limiter le plus possible les répercussions négatives.
- La mise en application de normes alimentaires privées produit une grande masse d'informations, en particulier des rapports d'analyse de laboratoire et des rapports d'audit. Ces données sont essentielles pour comprendre où résident réellement les problèmes de sécurité sanitaire des aliments et pour décider des modifications à apporter aux systèmes de gestion.

²⁴ Les normes GlobalGap sont modulaires. Les points de contrôle et les critères de conformité qui s'appliquent à «toutes les exploitations» et à «toutes les cultures» sont des dispositions communes aux certifications Fruits et légumes et Café vert. Il semble que la norme GlobalGap Café vert ne soit pas très largement appliquée. Cinq organismes sont habilités à délivrer une certification selon cette norme, contre 115 pour celle applicable à la production de fruits et de légumes. Dans un document de travail récent sur les normes privées dans le secteur du café (CFC-ICB, 2009), aucune référence n'est faite à la norme GlobalGap. Cette norme a fait l'objet de moins de débats publics, car il semble qu'elle ne soit pas très largement utilisée sur les principaux marchés du café et soit par conséquent de peu de poids.

²⁵ Le Plan d'action 2005-2010 de l'ISO avait pour objectif de renforcer la participation des pays en développement au travail de normalisation. Au cours de l'année 2009, l'ISO a mis en œuvre un programme de renforcement des capacités, financé par des donateurs de pays développés membres, d'une valeur de 2,2 millions de CHF.

- Les grands distributeurs qui mettent leurs propres normes en application et qui participent à un certain nombre de systèmes normatifs collectifs (tableau 4-1) ont accès par ce biais à un volume de données beaucoup plus important sur la sécurité sanitaire des aliments que les autorités publiques qui doivent prendre des décisions influant sur les stratégies de développement agricole et de santé publique. *Cette asymétrie de l'accès à l'information ne favorise pas un dialogue productif.*

L'infrastructure de certification tierce partie est essentielle au fonctionnement des systèmes normatifs privés, bien que certains d'entre eux soient associés à un contrôle de premier niveau. En tant que principal instrument coercitif du système de réglementation du secteur privé, les organismes de certification jouent un rôle extrêmement important. Certaines préoccupations ont néanmoins été exprimées:

- Uniformité de l'appréciation. Au moins un des répondants au questionnaire de l'OMC a soulevé la question de l'éventuelle pénalisation des producteurs d'un pays par rapport à un autre en raison de différences d'interprétation des dispositions par les organismes de certifications concernés.
- Les grands gagnants du secteur du commerce de produits alimentaires, dans lequel les systèmes normatifs privés abondent, sont les entreprises de certification tierce partie. On peut se demander dans quelle mesure ceux qui tirent profit du marché de la certification influencent les décisions relatives aux exigences de sécurité sanitaire des aliments.

Il n'est pas inhabituel de rencontrer des entreprises qui affichent plusieurs certificats de conformité avec des systèmes de gestion de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments malgré des déficiences manifestes dans leur exploitation. Le système de certification tierce partie n'est certainement pas infaillible. Néanmoins, étant donné l'importance de son rôle, il faut que les propriétaires des normes et les entreprises qui adoptent celles-ci soient plus transparents sur les mesures qu'ils prennent pour surveiller et protéger l'intégrité du système. La GFSI a créé en 2008 une équipe spéciale d'accréditation qui a rédigé des dispositions supplémentaires pour la norme ISO/CEI 17011:2004, les «Exigences générales pour les organismes d'accréditation procédant à l'accréditation d'organismes d'évaluation de la conformité». Après consultation d'organismes d'accréditation et d'experts de la sécurité sanitaire des aliments, les résultats ont été présentés lors de la réunion de mars 2009 du Comité technique du Forum international de l'accréditation. La prochaine étape consistera à travailler à la mise en place des systèmes normatifs reconnus par la GFSI et de leurs organismes d'accréditation (CIES, 2009). Le suivi des résultats des organismes de certification et une communication transparente de ces informations sont importants pour démontrer la crédibilité de tout système.

5.6 Sape des systèmes officiels de contrôle des aliments et désinformation des consommateurs

L'un des principaux motifs d'inquiétude des pays en développement est le fait que les normes alimentaires privées font peu de cas du travail considérable fourni par les instances intergouvernementales chargées d'élaborer les directives en matière de sécurité sanitaire des aliments, ce qui entraîne une marginalisation de ces instances et des autorités nationales.

Les normes alimentaires privées n'ont pas fait l'objet d'un examen exhaustif lors de l'élaboration de ce document, mais les constatations tirées de l'analyse des principaux systèmes normatifs *collectifs* montrent un haut niveau de cohérence avec le Codex. En outre, d'importants acteurs du secteur se sont récemment engagés à respecter les directives et les normes du Codex. La Commission conjointe FAO/OMS du Codex Alimentarius est ainsi solidement réaffirmée dans son rôle de chef de file international de la gestion de la sécurité alimentaire. La communauté internationale doit rester vigilante à ce que cela reste le cas.

Une grande partie des pays développés qui ont répondu au questionnaire de l'OIE (OIE, 2010) partageaient l'opinion selon laquelle les normes sanitaires privées renforceraient dans la pratique la réglementation officielle. En fait, dans de nombreux pays, les autorités compétentes tentent de rationaliser les contrôles, privés ou publics, de la sécurité sanitaire des denrées afin de garantir une alimentation sûre aux consommateurs.

Si les normes alimentaires privées ne fragilisent généralement pas les autorités nationales sur la question des *objectifs* à atteindre, s'agissant des *moyens* employés, en revanche, elles peuvent saper l'autorité des gouvernements nationaux pour négocier des mesures susceptibles d'être considérées comme équivalentes avec les propriétaires des normes et les entreprises qui adoptent celles-ci. Ce point conduit à s'interroger sur l'opportunité d'exiger des systèmes normatifs privés les mêmes disciplines que celles que l'OMC impose en la matière à la réglementation officielle, mais, comme nous l'avons mentionné à la section 2, cette question sort du cadre de ce document.

Enfin, comme indiqué à la section 5.1, même si nous n'avons pas effectué d'analyse exhaustive des normes d'entreprises individuelles lors de la rédaction de ce document, les éléments probants recueillis à partir de celles que nous avons examinées laissent penser qu'il s'agit de la catégorie de normes la plus susceptible de durcir les dispositions du Codex et des réglementations nationales. Cela s'explique par le rôle que jouent ces textes dans la différenciation des produits. Si certaines de ces normes permettent à leurs propriétaires et aux entreprises qui les adoptent de se démarquer sur le plan de la qualité, de la protection de l'environnement ou de la viabilité sociale, d'autres semblent bien être utilisées comme un outil de marketing. Ces pratiques peuvent saper la confiance du public dans les autorités nationales de sécurité sanitaire des aliments en portant à croire que les normes nationales n'assurent pas un niveau de protection approprié.

6. Conclusions et éléments de réflexion pour l'avenir

6.1 Conclusions

Il est difficile de procéder à des généralisations sur les normes privées de sécurité sanitaire des aliments. Certaines sont très proches du Codex alors que d'autres s'en éloignent considérablement. Les normes privées incluent généralement une clause imposant la mise en application de toutes les normes nationales pertinentes; elles ne sont donc jamais «moins strictes» que les normes officielles. Leurs «ajouts» peuvent cependant s'écarter de ce que l'on considère communément comme les principaux risques de sécurité sanitaire associés aux aliments ou à leur transformation, et il arrive qu'elles exigent des mesures spécifiques qui ne sont pas adaptées au contexte dans lequel une entreprise exerce ses activités. En outre, et c'est peut-être le plus important, lorsque différents acheteurs ont des exigences documentaires élevées, les fournisseurs peuvent être contraints de gérer des registres séparés pour chacun d'eux. Le bénéfice en termes de santé publique des systèmes normatifs est généralement lié à l'assurance que procurent des audits réguliers et rigoureux plutôt qu'à un relèvement du niveau de protection associé à la norme elle-même. Il a été démontré que la certification selon des systèmes normatifs du secteur privé poussait les opérateurs de la filière alimentaire à améliorer leurs pratiques en matière d'hygiène et ouvrait aux producteurs des pays en développement des possibilités d'accès à des marchés qui autrement leur seraient restés fermés. En outre, certains pays développés envisagent des moyens d'intégrer ce type de certification dans les systèmes nationaux de contrôle des aliments afin de renforcer la protection de la santé publique. Cela étant, l'une des principales préoccupations suscitées par les normes est la charge de travail disproportionnée qu'elles génèrent pour les petits exploitants, et parfois *sans fondement*. L'examen et l'analyse présentés aux sections 3 à 5 conduisent aux conclusions suivantes:

Les normes alimentaires privées varient considérablement dans leur portée, leur provenance et leurs objectifs. Il est donc impossible d'établir des généralisations sur leurs répercussions:

- Certaines sont créées pour défendre les intérêts au sens large de la société, tandis que d'autres sont principalement au service du secteur.
- Les intérêts privés défendus par les normes alimentaires privées sont souvent en phase avec les politiques publiques.
- Lorsque des normes alimentaires privées risquent de porter préjudice aux politiques publiques, les institutions gouvernementales ont la possibilité d'instaurer des mécanismes pour les en empêcher.

L'un des principaux éléments moteurs de la prolifération des normes alimentaires privées est l'obligation faite aux industriels de ce secteur par de nombreux gouvernements de veiller à la sécurité sanitaire des aliments qu'ils produisent et commercialisent:

- Les normes alimentaires privées collectives sont généralement très cohérentes avec le Codex.
- Tout en restant en phase avec le Codex pour *ce qui* doit être couvert, les normes alimentaires privées définissent plus spécifiquement *comment* les systèmes de gestion devraient être mis en œuvre.
- Les exigences de traçabilité de ces normes sont en général plus strictes que celles du Codex.
- Certaines normes d'entreprises individuelles incluent des limites de résidus de pesticides et d'autres critères chiffrés de sécurité sanitaire des aliments qui vont au-delà de la réglementation officielle en vigueur et qui sont sans doute utilisés pour différencier les produits sur le marché.

Les conséquences de cette plus grande rigueur des normes alimentaires privées sont à la fois positives et négatives:

- Les producteurs et les entreprises savent ce qu'ils doivent faire et les vérificateurs déterminent plus facilement ce qu'ils doivent rechercher.
- Si les instructions détaillées ne sont pas adaptées à la situation nationale ou locale, on peut aboutir à une perte d'efficacité des activités dans un marché très concurrentiel.

La certification selon des systèmes normatifs privés a ouvert des marchés à de nombreuses entreprises de pays en développement, mais son coût peut être excessif, surtout pour les petits exploitants:

- Des normes harmonisées et la possibilité de contacter rapidement des vérificateurs qualifiés concourent à alléger cette charge.
- Des programmes référencés à l'échelle nationale pourraient contribuer à garantir que les exigences en termes d'infrastructure, de suivi et de documentation sont adaptées aux opérations en question.
- Le degré de convergence est tel entre les normes existantes, qu'il semble largement possible d'adopter une approche plus harmonisée.

Si les pays en développement étaient en mesure de mettre les normes du Codex en application (et de prouver qu'elles sont effectivement appliquées), leurs producteurs et transformateurs auraient beaucoup moins de difficultés à se conformer aux normes alimentaires privées.

Le processus du Codex est ouvert aux 182 pays membres, et des mécanismes facilitent la participation du secteur privé à la définition des normes du Codex:

- Les pays membres ont la possibilité de demander une révision ou une mise à jour des normes du Codex si leur expérience de mise en application de normes alimentaires privées fait apparaître que des améliorations «pertinentes pour le monde entier» pourraient être apportées.

La plupart des normes alimentaires privées et de leurs systèmes laissent peu de place à une réelle contribution des parties prenantes:

- L'ISO se démarque du fait que ses membres sont à la fois des entités publiques et privées. Dans ces conditions, un mécanisme est prévu pour permettre aux pays en développement d'apporter leur contribution, mais il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette possibilité est effectivement exploitée.
- Ces dernières années, GlobalGAP a ouvert ses délibérations à une large participation de différents acteurs, ce qui a permis de rendre la norme nettement plus facile à mettre en pratique pour les petits producteurs de fruits et de légumes, sans compromettre la sécurité sanitaire des aliments.
- Les possibilités de collaboration des parties prenantes avec la GFSI comme avec la plupart des systèmes normatifs référencés par cette organisation demeurent limitées.
- Toute approche visant à faciliter la participation des parties prenantes aux processus de définition et de révision des normes devrait prendre en compte le poids des frais de voyage pour les experts de la sécurité sanitaire des aliments originaires de pays en développement.

La transparence est nécessaire non seulement dans le processus de création des normes, mais aussi dans la mise en application de celles-ci:

- Il est indispensable de disposer d'informations sur la pénétration des marchés et les modes d'utilisation des normes alimentaires privées pour comprendre l'incidence de celles-ci sur l'accès aux marchés des producteurs et transformateurs des pays en développement.
- Les enseignements tirés du contrôle de l'application des normes permettent de mieux comprendre les problèmes qui subsistent dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, les cas où il est difficile de respecter les dispositions prévues et les modifications qu'il serait éventuellement justifié d'apporter au système.

6.2 Éléments de réflexion pour l'avenir

Tout le monde s'accorde à dire que les normes alimentaires privées continueront de se généraliser, que ce soit en termes de types de marchés concernés, de nombre de pays affichant une forte utilisation de systèmes de certification tierce partie ou de groupes de produits couverts. Cette tendance souligne la nécessité pour les autorités sectorielles et gouvernementales de mieux comprendre l'impact des normes privées et de prendre des mesures pour optimiser les avantages de la certification selon ce type de normes et limiter les difficultés qu'elle engendre, pour les pays en développement notamment. Les quelques éléments de réflexion ci-après pourraient guider les débats sur les approches possibles pour progresser dans la compréhension des problèmes et la définition d'une vision commune du rôle des normes alimentaires privées dans l'architecture réglementaire globale de la sécurité sanitaire des aliments.

8. La question des normes alimentaires privées touche à différents domaines: sécurité sanitaire des aliments, accès aux marchés, réduction de la pauvreté, développement rural durable et autres objectifs nationaux et internationaux. Elle reste dès lors d'une haute importance pour un certain nombre d'instances nationales et intergouvernementales. Les pays membres ont déjà appelé les organisations internationales à confronter leurs expériences et à collaborer à l'évaluation de l'impact des normes privées et à l'élaboration d'une stratégie commune pour optimiser les avantages de ces normes et en limiter le plus possible les répercussions négatives²⁶. Les institutions nationales compétentes pourraient réfléchir à la manière dont il leur est possible de se préparer à mieux informer les organisations internationales concernées de la situation dans leur pays.

²⁶ L'une des mesures proposées pour le Comité SPS de l'OMC (G/SPS/W/247/Rev.1) prévoit des échanges réguliers d'informations sur les normes privées avec le Codex, l'OIE et la CIPV.

9. Il a été suggéré à diverses occasions de renforcer le dialogue entre les organismes normalisateurs privés et les organisations internationales compétentes. Il existe déjà un mécanisme formel permettant aux organisations professionnelles internationales de demander le statut d'observateur à la Commission du Codex Alimentarius, afin de participer à toutes les délibérations liées à la définition de normes. Parmi les principales organisations et coalitions normalisatrices privées mentionnées dans ce document, seule l'ISO a demandé ce statut. Un meilleur accès aux informations de mise en application des principales normes privées (notamment en termes de pénétration des marchés) renforcerait la capacité des organisations internationales compétentes à dégager des tendances et à répondre plus stratégiquement aux défis actuels et à ceux qui se dessinent. De quelle manière et dans quelles conditions les organisations internationales concernées (OMC, FAO, OMS et OIE) devraient-elles collaborer avec les organisations et coalitions normalisatrices privées? L'examen de cette question impose de tenir compte des points suivants:
- a. Un dialogue constructif nécessite que toutes les parties aient accès aux informations importantes.
 - b. La collaboration a un coût: toutes les parties prenantes doivent par conséquent définir clairement les bénéfices attendus, et les stratégies de participation devraient être régulièrement évaluées afin de garantir que les avantages retirés sont supérieurs au coût.
10. La capacité des pays à **mettre en application** les normes et les directives du Codex augmenterait d'autant leur capacité à se conformer aux exigences des normes alimentaires privées. Outre qu'elle permettrait vraisemblablement de réduire certains des facteurs de prolifération des normes privées, cette stratégie est essentielle pour améliorer la sécurité sanitaire des aliments sur le principal marché national, et c'est le point le plus important. Les comités régionaux de coordination du Codex pourraient-ils être un lieu approprié pour rendre compte régulièrement des mesures prises par les pays afin de mettre en application les normes du Codex dans leur contexte national? et une telle communication permettrait-elle aux différents pays de tirer des enseignements mutuels de leurs expériences respectives? Ces réunions pourraient-elles également offrir aux délégués des pays une tribune appropriée pour exposer les problèmes liés aux normes alimentaires privées?
11. La participation des parties prenantes à l'élaboration et à la révision des normes privées facilite la mise en pratique de ces dernières dans chaque contexte national. Si les groupes de travail techniques nationaux se sont révélés un moyen efficace d'intégrer les contributions des pays en développement dans le processus de définition des normes GlobalGAP, une approche similaire pourrait être envisagée par d'autres organismes privés de normalisation pour parvenir à cette intégration. Dans le cas de l'élaboration des normes ISO, les pays pourraient réfléchir à la révision des pratiques en place de communication à l'échelon national entre structure du Codex et membre de l'ISO, et au renforcement, s'il y a lieu, de cette communication.
12. Un nombre considérable d'activités d'assistance technique ont été entreprises, et continuent de l'être, par des instances gouvernementales et non gouvernementales et par des organismes internationaux, avec pour objectif de renforcer les capacités des opérateurs de la chaîne de production alimentaire des pays en développement à mettre en œuvre des programmes efficaces de gestion de la sécurité sanitaire des aliments. Une plus grande attention doit être portée aux effets d'une telle assistance. Il convient notamment d'évaluer dans quelle mesure elle permet aux producteurs et transformateurs de répondre aux exigences du marché. Les organisations membres du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) et le secrétariat du FANDC pourraient envisager

d'accorder une plus large place au recensement et à la promotion des pratiques optimales de conception et de fourniture de ce type d'assistance technique.

13. La possibilité pour les pays en développement de démontrer l'équivalence de leurs mesures substitutives de gestion de la sécurité alimentaire pourrait aider à lever les obstacles dressés par des normes privées exagérément prescriptives. Les organismes donateurs et les partenaires de développement devraient envisager d'augmenter leur appui au renforcement, dans les pays en développement, des capacités scientifiques et techniques susceptibles de faciliter de telles approches.
14. Il est possible que les normes privées et officielles de sécurité sanitaire des aliments fassent de plus en plus appel aux critères microbiologiques. Compte tenu des préoccupations exprimées quant au durcissement des normes alimentaires privées, les pays membres devraient être informés de l'intérêt potentiel que présentent les nouveaux travaux proposés par le Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire dans le cadre de la révision des «Principes régissant l'établissement et l'application de critères microbiologiques pour les aliments» du Codex.

Références

- Accord Associates (2009) Markets for non-certified fresh produce in the UK. Limited options for sub-Saharan African small-scale exporters, dans *Standard bearers: Horticultural exports and private standards in Africa* (Adeline Borot de Battisti, James MacGregor et Andrew Graffham, éd.). International Institute for Environment and Development, Royaume-Uni.
- Anon (2009) GlobalGAP: Some insights.
www.newzealandgap.co.nz/documents/GLOBALGAParticle.pdf.
- CIES (2009) CIES Food safety report: GFSI – The latest developments
www.myciesnet.com/gfsijoomla/gfsifiles/Executive_Summary_2009_GFSI_Insert.pdf.
- CAC (2008a) *Rapport de la 31^e session de la Commission du Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/REP, Rome: Commission du Codex Alimentarius.
- CAC (2008a) *Rapport de la 60^e session du Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/3, Rome: Commission du Codex Alimentarius.
- CAC (2008c) *Rapport de la 61^e session du Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/3A, Rome: Commission du Codex Alimentarius.
- CAC (2009a) *Rapport de la 32^e session de la Commission du Codex Alimentarius*, ALINORM 09/32/REP, Rome: Commission du Codex Alimentarius.
- CAC (2009b) Code d'usages pour la prévention et la réduction de la contamination du café par l'ochratoxine A (CAC/RCP 69-2009). Rome: Commission du Codex Alimentarius.
- CAC (2009c) Commission du Codex Alimentarius. Hygiène des denrées alimentaires – Textes de base, 4^e édition. Rome: Commission du Codex Alimentarius.
- CAC (2009d) *Rapport de la 41^e session du Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire*, ALINORM 10/33/13, Rome: Commission du Codex Alimentarius.
- CFC/ICB (2009) Private standards in the coffee sector. *Annual Meeting & Workshop on the Advantages and Disadvantages of Certification for Commodities, 30 mars – 2 avril 2009, Beijing*.
- Codron, Jean-Marie, Eric Giraud-Héraud, Louis-Georges Soler (2005) Minimum quality standards, premium private labels, and European meat and fresh produce retailing. *Food Policy* 30 (2005) 270–283.
- Cuffaro, Nadia et Pascal Liu (2007) Technical regulations and standards for food exports: trust and the credence goods problem, *Commodity market Review*, FAO, Rome.
- CE Agriculture et développement rural (2010) Document de travail: Guide de bonnes pratiques destinées à garantir le bon fonctionnement des programmes de qualité des produits agricoles.

- FAO (2006) Food safety certification. [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ag067e/ag067e00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ag067e/ag067e00.pdf).
- FAO (2006) Market penetration of selected private standards for imported fruits and vegetables into the EU. Rapport non publié de la Division des produits et du commerce international, projet n° 40365.
- FAO (2006) Traçabilité, filières d'approvisionnement et petits exploitants: études de cas en Inde et en Indonésie. Comité des produits, 17^e session, Nairobi. CCP:TE 06/4.
- FAO (2008) Examen des conditions d'accès au marché. 11^e session, Comité des pêches, Sous-Comité du commerce du poisson, Brême, Allemagne, 2 – 6 juin 2008. ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2256f.pdf.
- FAO (2009a) *The evolving structure of world agricultural trade: Implications for trade policy and trade agreements* (Alexander Saris et Jamie Morrison, éd.). FAO, Rome.
- FAO (2009b) Private Standards and fish and seafood products: current practice and emerging issues – en voie d'achèvement.
- GFSI (2007) GFSI Guidance document 5th Edition. GFSI, Paris.
- GFSI (2010) Position paper: The Global Food safety Initiative: Once certified accepted everywhere. www.ciesfoodsafety.com.
- Graffham, A et B. Vorley (2005) Standards compliance: Experience of impact of EU private and public sector standards on fresh produce growers and exporters in Sub-Saharan Africa, présentation PowerPoint au séminaire informel de la Commission européenne (Direction générale de la santé et des consommateurs) sur les normes privées de qualité des aliments et leurs incidences sur les pays en développement, Bruxelles, 7 décembre 2005.
- Humphrey, John (2008) Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya, *IDS working paper* 308, www.ids.ac.uk/ids/bookshop.
- ICC (Conseil international du café) (2010) Décisions et résolutions adoptées à la 104^e session du Conseil international du café (ICC 104-9). <http://dev.ico.org/documents/icc-104-9f-decisions.pdf>.
- IIED (International Institute for Environment and Development) (2009). Standard bearers: Horticultural exports and private standards in Africa (Adeline Borot de Battisti, James MacGregor et Andrew Graffham, éd.). IIED, Royaume-Uni.
- ISO (2004) Plan d'action de l'ISO pour les pays en développement: 2005-2010. ISO, Genève.
- ISO (2009) Communication de l'ISO (rapport d'activités intéressant les travaux du Codex) CAC/32 INF/8.
- ISO (2010) Normes internationales et «normes privées». ISO, Genève.
- Legge, Alan, John Orchard, Andrew Graffham, Peter Greenhalgh, Ulrich Kleih et James MacGregor (2009) Mapping different supply chains of fresh produce exports from Africa to the UK, dans *Standard bearers: Horticultural exports and private standards in Africa* (Adeline Borot de Battisti, James MacGregor et Andrew Graffham, éd.). International Institute for Environment and Development, Royaume-Uni.
- Liu, Pascal (2009) Private standards in international trade: issues, opportunities and long-term prospects. Forum d'experts de haut niveau organisé par la FAO, Comment nourrir le monde en 2050. Rome.
- Lupin, Hector, M.A. Parin et A. Zugarramurdi (2010) HACCP economics in fish processing plants. *Food Control* (sous presse).
- Mbithi, Stephen (2009). Report on Smallholder Taskforce Consultations – Small Holder Ambassador. http://www.africa-observer.info/documents/Summary_of_Smallholder_recommendations-june_09.pdf.
- Mondelaers, K, W. Verbeke, G. van Huylenbroeck (2009). Importance of health and environment as quality traits in the buying decision of organic products. *British Food Journal* 111 (10) 1120-1139.
- OCDE (2004) Normes privées et l'évolution de la filière agroalimentaire. Linda Fulponi. AGR/CA/APM.
- OCDE (2007) Les normes privées et l'accès des pays en développement aux chaînes de valeur mondiales: enjeux et perspectives, conclusions de quatre études de cas. AGR/CA/APM.

- OIE (2009) Code sanitaire pour les animaux terrestres
(www.oie.int/fr/normes/mcode/fr_sommaire.htm).
- OIE (2010) Rapport de l'OIE Questionnaire sur les normes privées. OIE, Paris.
- Ollinger, M. et Danna Moore (2009) The Interplay of Regulation and Marketing Incentives in Providing Food. *USDA, Economic Research Report Number 75 (ERR-75)*, 52 pp., juillet 2009.
- Petz, M (2008) Impartial evaluation of pesticide residue burden of fruits and vegetables. *Deutsche Lebensmittel-Rundschau*, 104 (1) 6-14.
- Santacoloma, Pilar et Siobhán Casey (2009) Investment and capacity building for GAP implementation in the developing world – Study of the Fresh Fruit and Vegetable export sector. FAO (sous presse).
- Synergy Global Standardisation Services (2009) Synergy PRP 22000:2009 1st edition - Food safety management systems – Prerequisite programmes (PRP requirements) for any organization in the food chain (www.synergy-gss.com).
- CNUCED (2007) Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets – Friend or Foe for Producers of Fruit and Vegetables in Asian Developing Countries? Genève.
- OMC (2007a) Les normes privées et l'Accord SPS, Note du Secrétariat, G/SPS/GEN/746, Genève, OMC, Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires.
- OMC (2007b) Les normes volontaires privées dans le cadre multilatéral de l'OMC. Communication du Royaume-Uni, G/SPS/GEN.
- OMC (2009) Effets des normes privées liées aux mesures SPS – Compilation des réponses. G/SPS/GEN/932/REV.1.
- OMC (2010) Possible actions for the SPS committee regarding private SPS standards – Note by the Secretariat (G/SPS/W/247/Rev.1).
- Wolff, Christiane et Michael Scannell (2008) Conséquences de la mise en œuvre des normes privées dans le commerce international des animaux et des produits d'origine animale. 76^e session générale, 76/SG10. OIE, Paris.
- Banque mondiale (2005) Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports. Rapport n° 31207, (www.worldbank.org/trade/standards).

Typologie simplifiée des normes privées et des systèmes de certification du secteur alimentaire – ANNEXE 1

Propriétaire de la norme (a)	Secteur privé					Organisations à but non lucratif (c)							
	Fabricants et détaillants de produits alimentaires (entreprises individuelles ou groupes industriels)		Organisations agricoles, organisations d'exportateurs ou associations professionnelles			ONG menant des activités de plaidoyer							
Objectif du propriétaire	Gestion de la chaîne logistique et différenciation des marques		Différenciation des produits, ajout de valeur, accès aux marchés			Promouvoir et récompenser les pratiques durables et éthiques							
Conçue pour	Fournisseurs		Producteurs et ensemble du secteur			Producteurs et négociants							
Principal objectif de la norme	Sécurité sanitaire des aliments	Qualité intrinsèque des produits	Sécurité sanitaire des aliments, bonnes pratiques	Marques liées à l'origine (b)	Qualité intrinsèque des produits	Protection de l'environnement et agriculture durable		Prise en charge de problèmes sociaux		Réponse à des demandes culturelles		Autres préoccupations éthiques	
Portée	Bonnes pratiques, traçabilité	Nutrition, santé, préférences des consommateurs (produits sans OGM, par exemple)	Bonnes pratiques agricoles et questions environnementales et sociales		Processus de production traditionnel (b)	Agriculture biologique (a) (normes publiques dans les pays les plus développés)	Conservation, protection des espèces	Commerce équitable	Droit du travail, travail des enfants	Religieuse (d)	Processus de production traditionnel	Bien-être des animaux	
Exemples	GlobalGAP, BRC, SQF, IFS, Nature's Choice de Tesco, MPS		KENYAGAP, Thai Q, ChileGAP, Florverde en Colombie, FLorEcuador en Équateur, certificat KFC	Pommes de terre Idaho, oranges Florida		Normes de base IFOAM, Soil Association, norme East African Organic	Rainforest Alliance, Bird-friendly (sans danger pour les oiseaux), Dolphin-friendly (sans danger pour les dauphins), sans OGM, Agriculture de conservation	FLO, Bio-équitable, Ecocert, IMO	SA-8000	Halal, Casher			Poulets et œufs de poules élevé(e)s en plein air
Type de système	Commerce interentreprises	Commerce interentreprises, Vente aux consommateurs	Commerce interentreprises	Vente aux consommateurs		Vente aux consommateurs			Commerce interentreprises	Vente aux consommateurs			
Mention sur l'étiquette des produits?	Non	O/N	Non	Oui		Oui			Non	Oui			
Principaux avantages pour les producteurs	Préserver l'accès aux grands marchés intégrés. Meilleure gestion des exploitations		Différenciation des produits, accès aux marchés les plus avantageux, valeur ajoutée			Différenciation des produits, accès aux marchés les plus avantageux, valeur ajoutée	Différenciation des produits. Valeur ajoutée?	Prix et marges bénéficiaires plus élevés, marchés plus stables	Différenciation des produits	Meilleur accès aux marchés spécifiques	Différenciation des produits		
Principaux coûts supportés par	Producteurs, exportateurs		Consommateurs et producteurs			Consommateurs et producteurs	Producteurs	Consommateurs	Producteurs	Producteurs	Consommateurs et producteurs	Producteurs et consommateurs	

Tableau tiré de Liu, 2009

Remarques:

- a) En matière d'agriculture biologique, les normes privées ont été quelque peu marginalisées du fait des règlements élaborés ultérieurement par les gouvernements de la plupart des pays développés, où la certification selon la norme publique est obligatoire si l'étiquette mentionne que le produit est issu de l'agriculture biologique. Elles subsistent parallèlement aux normes publiques, mais on pense qu'elles ne représentent qu'une faible part des ventes de produits biologiques.
- b) Les indications géographiques (IG) peuvent être fondées sur différents outils juridiques, se référant soit à un système public (loi d'un type particulier qui régleme la norme), soit à la notion de propriété privée, avec une approche liée aux marques. Certaines marques peuvent également être détenues par des autorités publiques (pommes de terre Idaho, par exemple), tout comme les systèmes de qualité traditionnels (label rouge en France, marque hongroise HÍR, etc.). Les objectifs des gouvernements en matière d'IG ne sont pas seulement de réglementer (droits de propriété intellectuelle) le marché, mais également de répondre aux attentes des consommateurs et de préserver les traditions et la diversité.
- c) Dans un souci de concision et aussi du fait que l'ISO est une entité hybride composée d'organismes de normalisation nationaux publics et privés, nous n'avons pas inclus les normes de cet organisme dans le tableau.
- d) Les normes religieuses privées tendent à disparaître dans les pays dans lesquels le gouvernement a adopté une norme officielle.