



Chaque jour ou presque, les médias font état de négociations difficiles dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des menaces qui pèseraient sur le commerce international si le Cycle de Doha n'aboutissait pas.

Le problème le plus souvent signalé est la difficulté, pour les pays en développement, de faire accéder aux marchés leurs produits agricoles, qui ne peuvent franchir l'obstacle des tarifs douaniers prohibitifs des pays industrialisés.

Souvent dans un état de profonde pauvreté, ces pays ne peuvent vendre que des produits agricoles. Les pays développés, quant à eux, s'inquiètent avec raison des risques pour la santé, par empoisonnement alimentaire ou entraînés par les autres maladies associées aux aliments. Il paraît impossible de trouver une issue au problème.

Toutefois, la norme ISO 22000, *Systèmes de management de la sécurité des denrées alimentaires – Exigences pour tout organisme appartenant à la chaîne alimentaire*, a tout le potentiel pour combler en partie l'écart entre pays riches importateurs et pays pauvres désireux d'exporter.

Sécurité alimentaire et commerce international

Pour donner une idée de l'importance mondiale du secteur agroalimentaire, notons qu'à elle seule, l'industrie agroalimentaire européenne pèse environ USD 700 milliards et emploie plus de 2,6 millions de personnes¹⁾.

Pour les citoyens de tous les pays, il est primordial que des mesures efficaces et harmonisées garantissent



par **Raymond Saner** et **Ricardo Guilherme**

L'impact potentiel de la norme ISO 22000 sur le commerce mondial des produits agricoles

Raymond Saner est Directeur du Centre pour le Développement Socio-Eco-Nomique (CSEND), organisation indépendante, non gouvernementale, basée à Genève, Suisse, et spécialisée dans le renforcement des capacités, la réforme organisationnelle et le développement institutionnel, ainsi que de son pôle R & D, Diplomacy Dialogue.

Ricardo Guilherme est chercheur associé pour le commerce au CSEND, spécialisé dans le droit commercial.

E-mail saner@csend.org

Web www.csend.org

Web www.diplomacydialogue.org

des chaînes logistiques alimentaires sûres et adéquates et une bonne gestion des produits alimentaires. Par exemple, les organismes et les plantes génétiquement modifiés, la peste aviaire ou la fièvre aphteuse sont, dans le monde entier, des sujets préoccupants, qui touchent nos vies quotidiennes.

Pour répondre à ces préoccupations, des mesures de sécurité ont été définies par des organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'OMC et l'ISO.

Toute mesure prise pour garantir la sécurité des produits alimentaires et se prémunir contre les maladies qui y sont associées est, de toute évidence, nécessaire, mais elle aura des incidences potentiellement dévastatrices sur les pays exportateurs, en particulier ceux des régions pauvres et en développement.

En effet, l'importance des mesures de sécurité alimentaire et leur

impact négatif potentiel sont plus élevés dans le cas des pays en développement, car la part de l'agriculture dans le PIB et la part de la population totale travaillant dans ce secteur pèsent très lourd dans bon nombre de ces pays, souvent très pauvres (voir **Tableau 1**).

Des problèmes durables de sécurité alimentaire peuvent donc avoir des impacts très négatifs sur les économies des pays pauvres en voie de développement (voir l'encadré « L'impact des mesures SPS – l'exemple du Kenya »).

Il en va de même des exigences rigoureuses de conformité en matière de sécurité des produits alimentaires – par exemple traitement des eaux et fumigation, limites maximales de résidus de pesticides, exigences techniques supérieures à celles des normes internationales – imposées aux

1) Données extraites de «The Sixth Framework Programme – new research opportunities for SMEs», à l'adresse <http://sme.cordis.lu/thematic/home.cfm> (au 7 décembre 2005).

Pays	Part de l'agriculture dans le PIB (%)	Part de la population totale travaillant dans l'agriculture (%)
Bangladesh	30,0	59,6
Inde	27,0	56,8
Kenya	29,0	77,1
Pakistan	26,0	52,6
Sénégal	18,0	75,0
Pays en développement (moyenne)	26,3	50,4

Tableau 1 – L'importance de l'agriculture pour l'économie et l'emploi dans les pays en développement.

FAO, «L'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire: questions et alternatives concernant les négociations de l'OMC dans la perspective des pays en développement», Rome, 2000, Volume II (données PIB extraites de: Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1998/99).

POINT DE VUE

L'impact des mesures SPS – l'exemple du Kenya

Les restrictions de l'Union européenne (UE) sur les exportations de poisson du lac Victoria au Kenya en 1997 ont fait couler beaucoup d'encre. Elles nous donnent une idée de l'impact que peuvent avoir des exigences draconiennes en matière de sécurité des produits alimentaires et les restrictions à l'importation qui s'ensuivent pour les pays en développement.

En 2001, la région du lac Victoria représentait plus de 95 % de la production de poisson du Kenya (la perche du Nil étant l'espèce dominante), ce qui avait attiré plus de 1,2 millions de personnes sur les rives du lac en deux ans seulement. On relèvera également que, dans les années 1980 et 1990, les pêcheries kenyanes étaient presque entièrement axées sur l'exportation, notamment vers l'UE.

Or, s'inquiétant de questions d'hygiène, de la détection de salmonella, de la présence de résidus de pesticides et d'une épidémie de choléra en Afrique de l'Est, l'UE a pratiquement interdit l'importation de poisson frais de cette région en 1997, provoquant une chute des exportations de perche du Nil, passées de 14143 tonnes en 1996 à 10881 tonnes en 1998, la valeur des exportations chutant dramatiquement de USD 43 millions en 1996 à USD 29 millions en 1998.

CCI et Secrétariat du Commonwealth, « Influencer et respecter les normes internationales: les défis pour les pays en développement », Genève, 2003.

nations plus pauvres et plus petites (voir l'encadré « Normes et obstacles non tarifaires »).

Dans l'idéal, les mesures de sécurité alimentaire devraient protéger la santé et la vie des consommateurs tout en ramenant au strict minimum, chaque fois que cela est possible, les impacts négatifs sur les producteurs de denrées alimentaires. Malheureusement, un objectif légitime (la sécurité alimentaire) se mêle parfois d'objectifs illégitimes (protectionnisme favorisant les producteurs nationaux, avec la discrimination qui en résulte par rapport aux producteurs étrangers).

Pour le Commissaire de l'Union européenne (UE) chargé du commerce extérieur, « ... dans la politique commerciale, les défis futurs se situeront dans le domaine des obstacles dits non tarifaires au commerce, où la question



La norme ISO 22000 a tout le potentiel pour combler en partie l'écart entre pays riches importateurs et pays pauvres désireux d'exporter

des normes est cruciale... Si elles ne sont pas gérées avec attention, ces mesures peuvent constituer des entraves au commerce difficilement justifiables.»

Il poursuit: « Imaginons la perplexité d'un pays tiers qui reçoit l'un des 25 certificats nationaux différents des pays européens pour un produit qui fait pourtant l'objet de règles UE harmonisées ». Il ajoute: « ... Nous ne devons pas permettre que nos normes reposent sur des idées

préconçues ou répondent à des groupes de pression. Elles doivent se fonder sur une analyse scientifique rigoureuse. »

En conclusion, le Commissaire européen au commerce extérieur insiste sur la nécessité d'encourager constamment « l'harmonisation des exigences sanitaires et phytosanitaires (SPS) pour les produits et processus en établissant des règles internationales.²⁾ »

Harmonisation

Le recours à des mesures de sécurité alimentaire harmonisées entre pays membres de l'OMC, sur la base de normes internationales élaborées par des organisations internationales, constitue un des objectifs principaux de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, ou « Accord SPS ».

Normes et obstacles non tarifaires

Les normes et les obstacles non tarifaires peuvent devenir des barrières quasiment insurmontables lorsqu'ils sont mis en œuvre contre les pays les moins avancés et les petits pays insulaires. Le cas du piment jamaïcain est un exemple de la difficulté de se conformer à des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

Le piment fort de Jamaïque est une culture d'excellent rendement, qui convient bien aux petits exploitants agricoles et qui est destinée au marché intérieur et aux marchés étrangers – États-Unis, Canada et Mexique par exemple. Or, les exportations sont actuellement inférieures à ce qu'elles étaient il y a dix ans.

Divers facteurs sont intervenus, par exemple des problèmes de commercialisation et de production, mais les questions liées à la sécurité alimentaire, notamment une invasion de moucheron de type cécidomyie en 1997, ont incité les États-Unis à exiger la fumigation de tous les piments exportés de Jamaïque, y compris les poivrons et le chili (alors que les moucheron n'avaient attaqué que le piment fort).

Le gouvernement jamaïcain a agi avec célérité pour résoudre le problème, mais les mesures très complètes demandées par les États-Unis revenaient à une augmentation des coûts de production pour la Jamaïque.

En 2002, le groupe d'étude jamaïcain sur le piment fort et les Services américains de l'inspection sanitaire des animaux et des plantes (APHIS) approuvaient un système SPS en 10 points pour supprimer les exigences de fumigation. Mais en fin de compte, la Jamaïque n'a pas appliqué le système, signe patent des problèmes considérables que les mesures américaines créaient pour les exportateurs jamaïcains. Selon la Banque mondiale, alors que le gouvernement jamaïcain s'était montré proactif pour résoudre le problème, les dividendes ont été proches de zéro et les exportations se sont quasiment effondrées.

Henson, Spencer, et Jaffee, Steve, « Jamaica's Trade in Ethnic Foods and Other Niche Products: The Impact of Food Safety and Plant Health Standards », Banque mondiale, 2005.

L'Accord SPS s'attache à régler l'harmonisation des mesures appliquées pour protéger la vie ou la santé des hommes, des animaux ou des plantes : « Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de nor-

problèmes de conformité, en particulier dans le cas des exportations agricoles des pays en développement (voir l'encadré « **Normes et obstacles non tarifaires** »).

Les disparités ne se limitent pas aux transactions entre pays développés et pays en développement. Les divergences sont nombreu-

en provenance de Chine, en raison d'une épidémie de fièvre aphteuse dans ce pays.

Dans la même réunion, la Chine a affirmé que le « volume important des notifications de mesures SPS pose un réel problème aux pays en développement », ce qui est en contradiction avec le principe du traitement spécial et différencié pour les pays en développement, en particulier les PMA.

De fait, il convient de faire plus en termes d'assistance technique et de renforcement des capacités dans les pays

ISO 22000 – une solution réalisable ?

L'importance de l'ISO dans le débat actuel sur la sécurité alimentaire saute aux yeux. La coopération de l'ISO avec la Commission du Codex Alimentarius est ancienne et productive. L'ISO a publié plus de 300 normes, qui ont été adoptées par le Codex,



mes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe.³⁾»

L'Accord désigne la Commission du Codex Alimentarius comme l'organisme responsable de l'établissement de normes, directives et recommandations relatives à la sécurité des produits alimentaires, aux additifs alimentaires, aux résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides, aux contaminants, aux méthodes d'analyse et d'échantillonnage, ainsi que des codes et directives en matière d'hygiène.

Bien entendu, les pays membres peuvent employer des niveaux de protection plus rigoureux, pour autant qu'ils soient justifiés scientifiquement et que l'évaluation des risques ne soit pas discriminatoire. Mais la latitude qu'autorise parfois l'Accord SPS peut être source d'ambiguïté en matière de mesures de sécurité alimentaire applicables, créant ainsi plusieurs

ses également dans les négociations Nord-Nord et Sud-Sud, ce qui confirme l'impérieuse nécessité d'une harmonisation et d'un traitement homogène des mesures SPS dans l'environnement du commerce international.

Par exemple, lors d'une réunion tenue les 29-30 juin 2005⁴⁾, le Comité OMC des mesures SPS a fait état de plusieurs sujets de préoccupation dans les échanges commerciaux : les restrictions de l'Australie à l'importation de pommes de Nouvelle-Zélande, de l'UE et des États-Unis, les restrictions des entreprises européennes de la grande distribution d'EurepGap (Partenariat global pour une agriculture saine et durable) sur les fruits et légumes des pays les moins avancés (PMA), la suspension des importations japonaises de paille et de fourrage traités thermiquement

les plus pauvres, en particulier dans le cadre du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC)⁵⁾, initiative commune de la FAO, de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale), de la Banque mondiale, de l'OMS et de l'OMC.

notamment pour les produits alimentaires, la qualité de l'eau, la chimie et l'évaluation de la conformité⁶⁾.

Cette coopération étroite existant de longue date entre l'ISO et le Codex signifie qu'une bonne harmonisation des systèmes

2) Allocution de Peter Mandelson à la Conférence « Exportations de l'UE et mesures sanitaires et phytosanitaires », Bruxelles, 27 mai 2005.

3) Accord OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, article 3.1 (extrait).

4) Comité OMC des mesures sanitaires et phytosanitaires, résumé de la réunion des 29-30 juin 2005 (G/SPS/R/37/Rév.1), 18 août 2005.

5) Voir www.standardsfacility.org.

6) Comité OMC des mesures sanitaires et phytosanitaires, déclaration du représentant de l'ISO à la réunion des 29-30 juin 2005. (G/SPS/GEN/589), 11 juillet 2005. Mentionnons également la spécification ISO/PAS 28000, récemment parue, sur les systèmes de management de la sûreté des chaînes d'approvisionnement, un dispositif supplémentaire pour favoriser l'harmonisation et la coordination des flux du commerce international.

POINT DE VUE

de management de la sécurité des produits alimentaires n'est pas forcément une ambition lointaine, mais un objectif viable dans le cadre du commerce international.

Aussi, lors d'une session du Codex en juillet 2005, plusieurs délégations gouvernementales ont-elles souligné que les activités de l'ISO, qui fournit des Normes internationales harmonisées pour adoption en tant que normes nationales, sont importan-

 Les problèmes de sécurité alimentaire peuvent avoir des impacts très négatifs sur les économies des pays pauvres, en voie de développement

tes et que le Codex devrait poursuivre sa coopération avec l'ISO dans les domaines pertinents. La complémentarité de l'ISO et du Codex montre combien il importe d'optimiser la coordination entre ces deux organisations⁷⁾.

La norme ISO 22000, publiée le 1 septembre 2005, donne une réponse unifiée à la question de la diversification des réglementations nationales en matière de sécurité alimentaire, sans s'écarter du domaine plus vaste couvert par la norme ISO 9001:2000 (systèmes de management de la qualité) et les paramètres HACCP (Analyse des risques et points critiques pour leur maîtrise) adoptés par le Codex.

L'ISO 22000 facilite la mise en œuvre des lignes directrices HACCP et harmonise des réglementations nationales différentes. Elle devrait ainsi permet-

tre de répondre à des exigences légitimes en matière de sécurité des produits alimentaires tout en aidant à réduire les obstacles non tarifaires créés par l'application de mesures SPS illégitimes (protectionnistes).

L'ISO 22000 reflète les principes HACCP, facilite leur mise en œuvre graduelle (voir **Tableau 2**), crée un équilibre et une homogénéité qui en fait un référentiel de sécurité alimentaire pour les États comme pour les acteurs du secteur privé.

Avec son approche axée sur la chaîne alimentaire et les processus, l'ISO 22000 aborde les problèmes de sécurité des produits alimentaires dans une perspective holistique. Elle couvre ainsi efficacement le foisonnement des exigences de sécurité, tout en reliant les processus particuliers à l'ensemble du système et en assurant une mesure objective des résultats.

Cela signifie, par conséquent, que les systèmes nationaux de management de la sécurité des produits alimentaires existant dans le monde pourraient faire l'objet d'évaluations de performance équivalentes. Dans le même temps, les efforts de renforcement des capacités, au lieu de donner lieu à de coûteuses initiatives bilatérales en matière de conformité, seraient mis en œuvre plus aisément, d'une manière agréée sur le plan international, même s'il faut envisager des ajustements aux conditions régionales.

ISO 22000 - une étape stratégique

La norme ISO 22000, qui couvre les principes HACCP, les phases d'application mises au point par la Commission du Codex Alimen-

Étapes HACCP	ISO 22000 : traitement équivalent ?
Analyse des risques	OUI
Détermination des points critiques pour la maîtrise (CCP) des risques	OUI
Limites des CCP	OUI
Surveillance des CCP	OUI
Plan d'actions correctives	OUI
Vérification du système	OUI
Documentation	OUI

Tableau 2 - Comparaison HACCP - ISO 22000.

tarius et les principales exigences des détaillants du secteur privé, peut jouer un rôle décisif en vue d'atteindre ce qui sera, pour les producteurs des pays développés et des pays en développement, un référentiel de base pour la sécurité des produits alimentaires. La norme représente ainsi une étape stratégique vers une harmonisation plus poussée des exigences de sécurité alimentaire sur la scène mondiale.

Autrement dit, l'ISO 22000 permettrait d'atténuer les inquiétudes suscitées par les négociations sur les obstacles au commerce et de rationaliser les efforts de renforcement des capacités dans les pays en développement. Correctement adoptée et mise en œuvre par les divers pays, elle refléterait des exigences universellement acceptées pour la sécurité des produits alimentaires. Les efforts disparates de pays et de producteurs aux budgets très serrés n'auraient plus de raison d'être.

En permettant plus de transparence et de traçabilité dans

les mesures appliquées, l'ISO 22000 est un outil très pratique pour aborder la question sensible des mesures SPS susceptibles de constituer des restrictions discriminatoires ou déguisées au commerce international et à l'accès aux marchés d'exportation.

L'ISO 22000 pourrait devenir la voie principale pour faciliter le commerce soumis aux mesures SPS. En effet, elle simplifierait les formalités associées à l'importation et à l'exportation et permettrait aux pays en développement de créer des emplois, d'augmenter le revenu intérieur et, en temps voulu, de réaliser la nécessaire réduction de la pauvreté et d'atteindre les objectifs de développement du millénaire⁸⁾.

S'il y a volonté politique des pays membres, la reconnaissance officielle de l'ISO 22000 et d'autres normes ISO dans le cadre de l'Accord SPS, avec la coopération de l'ISO, des autorités nationales d'accréditation et de l'initiative FANDC, permettra finalement des négociations OMC efficaces sur la question de l'harmonisation des normes.

Cela garantirait que les intérêts de la plupart des pays en matière de sécurité alimentaire n'entreraient pas en conflit avec les besoins de renforcement des capacités et d'accès aux marchés des pays plus pauvres. •

7) Commission du Codex Alimentarius, Rapport de la vingt-huitième session des 4-9 juillet 2005 (Alinorm 05/28/41), Rome, 2005.

8) Voir, par exemple, l'Annexe E au Projet de texte ministériel (Programme de travail de Doha - Préparatifs de la sixième session) de la Conférence ministérielle, 2005.