

## **La qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires : un des enjeux du Millénium Round de l'OMC**

**Claude Roger**, janvier 2000

---

Les attributs de la qualité auxquels les normes et accords internationaux font référence ne correspondent pas nécessairement à la qualité défendue en France et en Europe. Les consommateurs européens expriment une défiance grandissante devant la complexité croissante de la filière agro-alimentaire comme vis à vis des sciences et de certaines de ses implications en terme de réglementation. Ils ont de plus en plus d'exigences en matière de qualité et de sécurité des produits alimentaires. Ils sont partisans de normes plus restrictives et d'une application plus stricte des règlements après plusieurs problèmes sanitaires médiatisés (ESB, Salmonelles, Dioxine). De ce fait, les écarts entre cette réglementation et ce qui prévaut dans d'autres pays sont souvent prononcés, en particulier en termes d'additifs ou de résidus autorisés, d'analyse de **risque sanitaire** ou de fondements économiques et techniques des règlements. Les mesures sanitaires et phytosanitaires nationales, bien que encadrées par des accords internationaux, sont souvent perçues comme des entraves aux échanges agroalimentaires. Certaines modalités de ces accords pourraient être modifiées lors du Millenium Round de l'**Organisation Mondiale du Commerce** (OMC), ce qui pourrait amener à revoir la façon dont est élaborée la réglementation française et européenne de la qualité.

### **1. La difficile définition de la qualité**

#### **1.1 Des attributs de la qualité de plus en plus variés**

Les attributs traditionnels de la qualité des aliments sont leur disponibilité, leur qualité en terme d'efficacité nutritionnelle et leur variété. Se sont ensuite ajoutées la qualité organoleptique et la sécurité pour la santé humaine et plus récemment, des considérations éthiques (le respect de l'environnement et du bien-être animal) ainsi que culturelles (prise en compte de considérations de terroir, de tradition ou de typicité).

De larges pans des mutations contemporaines de l'agriculture et de la filière agro-alimentaire sont liés à cette évolution de la consommation alimentaire qui s'oriente vers des produits de plus en plus élaborés avec des exigences de plus en plus élevées en termes de qualité et de sécurité sanitaire. De manière réciproque, la concentration urbaine et l'industrialisation de la chaîne alimentaire ont creusé un fossé grandissant entre les consommateurs et les producteurs, accusés d'être des apprentis-sorciers ("mal-bouffe", organismes génétiquement modifiés - OGM -, etc.). Les préoccupations des consommateurs vont bien au delà de la seule innocuité des aliments. Elles incluent maintenant la façon dont ils sont produits (le confort animal, l'utilisation de matériels génétiquement transformés, d'hormones et d'autres activateurs de croissance). Elles intègrent également la préservation des ressources, la protection de l'environnement et des préoccupations éthiques et culturelles.

Ces nouveaux aspects de la qualité ont naturellement un impact sur les conditions de la production des aliments. D'une part, la protection des signes spécifiques (labels, Appellation d'Origine Contrôlée - AOC -, etc.) a permis aux producteurs et aux terroirs de capter plus de valeur ajoutée. D'autre part,, les procédures d'assurance qualité et de traçabilité qui se sont développées depuis la crise de la "vache folle", imposent de nouvelles contraintes aux filières et des surcoûts. A l'heure de la mondialisation des échanges et du prochain Millenium Round à l'OMC, ces nouveaux aspects sont devenus des enjeux économiques sur les marchés aussi bien domestiques que mondiaux.

#### **1.2 Des conceptions différentes de la qualité selon les pays**

La qualité des produits alimentaires perçue par les consommateurs ne recouvre pas les mêmes attributs dans tous les pays. La France et l'Europe attachent une importance croissante aux repères de qualité attestés tels que les labels, les AOC, AOP (Appellations d'Origine Contrôlée) et les IGP (Indications Géographiques de Production). La démarche en matière de qualité s'y caractérise par un recours fréquent à l'outil réglementaire, en particulier en France. L'évaluation des risques fait encore peu partie de la tradition des instances

réglementaires françaises et européennes. Enfin, cette tradition n'est pas de recourir à une évaluation économique d'une réglementation contrairement aux Etats-Unis où l'analyse "coûts/bénéfices" est une étape obligée depuis 1981 en matière de santé.

La qualité aux Etats-Unis est davantage définie par la conformité à des processus industriels et à l'absence de germes pathogènes ou de résidus toxiques. Le choix de l'absence de dérogation même en cas de risque minime ou de seuils à ne pas dépasser, relève d'une gestion du risque plus politique que scientifique pour rassurer les consommateurs. Le recours à l'intervention publique y est d'autant moins nécessaire que la qualité se réduit à des aspects techniques et qu'elle est garantie par des procédures passant par le marché et mettant en jeu la réputation des entreprises. Les reconnaissances officielles de spécificités telles que les AOC ou les AOP, qui sont difficilement acceptables au niveau international où elles sont assimilées à des barrières non tarifaires, sont incompatibles avec la législation nord-américaine.

Le conflit commercial à épisodes multiples très médiatisés entre l'Europe et les Etats-Unis autour de l'utilisation d'hormones de croissance dans la production de viande bovine, illustre ces différences de conceptions et de réglementation de la qualité des aliments des deux côtés de l'Atlantique. D'autres désaccords correspondent à des conceptions différentes de la salubrité. Par exemple, les Etats-Unis et le Japon privilégient la désinfection microbienne en fin de chaîne de production et non des contrôles de salubrité tout au long du processus de fabrication des aliments. On aboutit ainsi à des débats à l'OMC pour savoir si l'eau minérale naturelle est un produit n'ayant subi aucun traitement ou si elle peut avoir été stérilisée. La définition du yaourt varie selon les pays : en France, ils doivent contenir des ferments vivants, donc non post-thermisés, incompatibles avec la législation nord-américaine. Ces divergences de conceptions de l'hygiène alimentaire sont également à la base de l'interdiction aux Etats-Unis des fromages au lait cru alors qu'ils restent autorisés en Europe.

Les implications économiques des différences de conception de la qualité sont nombreuses. L'étiquetage des produits contenant des OGM, demandé par l'Union Européenne et refusé par les Etats-Unis, est-il une barrière non tarifaire aux importations ou une réponse à une demande explicite des consommateurs européens ? Toutes les restrictions sanitaires ou réglementaires au commerce ne sont pas nécessairement protectionnistes. Certaines peuvent correspondre à l'intervention publique requise pour assurer le niveau de protection "minimal" que demandent les consommateurs domestiques. Pour réduire la probabilité de contamination microbienne, on peut soit interdire certaines techniques de production (contrôle du processus), soit spécifier un niveau de tolérance maximum (désinfection finale). Du point de vue biologique, la première option n'est pas supérieure à la seconde. Mais sans un accord sur un "principe d'équivalence" des différentes manières d'aboutir à un même résultat, les échanges entre des pays ne retenant pas la même option seront rendus plus difficiles et les entreprises se heurteront à la contrainte de produire un même bien alimentaire pour des marchés répondant à des législations différentes.

## 2. Le cadre juridique international de la qualité

### 2.1 Des accords internationaux devenus obligatoires

Depuis l'**Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR)**, tout pays membre de l'OMC doit accepter de se plier à des accords internationaux qui modifient les conditions dans lesquelles les pays peuvent restreindre leurs importations agricoles par des mesures réglementaires, sanitaires ou phytosanitaires.

- **L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS)**

L'accord SPS porte sur les réglementations et contrôles relatifs à la santé des hommes, des animaux et des végétaux. Il fait une référence contraignante à des normes internationales (par exemple à des seuils de tolérance) tout en affirmant le droit des pays signataires à adopter des réglementations différentes de celles recommandées par les instances internationales sous plusieurs réserves : les mesures nationales ne doivent pas être appliquées de façon "arbitraire et non justifiée" ; elles ne peuvent pas être utilisées à des fins protectionnistes et elles doivent être notifiées aux autres parties ; elles doivent se fonder sur une évaluation du risque reposant sur des critères scientifiques en utilisant une procédure d'analyse du risque codifiée par l'accord SPS. Cet accord promeut également l'harmonisation des normes et règlements techniques en se fondant sur des directives acceptées à l'échelon international : pour bloquer une décision, un pays est donc censé obtenir le consensus des autres partenaires, y compris celui du camp adverse.

- **L'accord sur les obstacles techniques au commerce (accord TBT)**

L'accord TBT couvre les règles ne relevant pas de l'accord SPS : réglementations techniques, standards et procédures d'évaluation de conformité. Il a vu sa portée accrue depuis la création de l'OMC en 1995 et dans le domaine agro-alimentaire, il est applicable à toutes les règles autres que celles de l'accord SPS portant sur le conditionnement, la composition en rapport à certaines dénominations, l'étiquetage nutritionnel. Il autorise des réglementations nationales, à condition qu'elles ne soient pas discriminantes entre produits selon les origines. Si une réglementation ne respecte pas les normes internationales, le pays doit prendre en toute transparence

celle qui entrave le moins les échanges, la justifier sur le plan technique et en notifiant les projets aux autres parties.

- **L'accord sur les droits de propriété intellectuelle (accord TRIPS)**

Dans le cadre de l'accord TRIPS, les échanges agro-alimentaires sont essentiellement concernés par le biais des indications géographiques d'origine et des brevets. Cet accord assure une protection modeste aux indications géographiques, bien moindre que celle des marques : il peut donc contribuer à résoudre des problèmes de contrefaçons. Par contre, il ne règle pas ceux d'usurpations d'appellations d'origine (Chablis et autres Champagne) lorsque l'usage est ancien et permanent (clause dite "du grand-père") : sauf accords bilatéraux, ces appellations sont considérées tombées dans le domaine public après une utilisation depuis plus de vingt ans. Par contre, l'accord TRIPS pourrait se révéler important dans les domaines de la protection des ressources biologiques, de la brevetabilité du vivant ou de la protection de l'innovation en biotechnologie.

L'éventuel renforcement des accord SPS - dont le critère privilégié d'une justification par référence à des critères scientifiques bute souvent sur l'incertitude -, et TBT - dont l'objectif est légitime mais difficile à manier dans le cadre d'une instance internationale qui ne saurait s'ériger en juge des préférence d'un Etat - traduirait la reconnaissance du rôle potentiellement restrictif des réglementations nationales dans les échanges et la montée en puissance de celui des normes internationales.

## **2.2 Des accords internationaux basés sur des normes**

De manière générale, **une norme est une spécification technique** fondée sur les résultats de la science, de la technologie et de l'expérience, acceptée par les diverses parties pour optimiser les conditions de production tout en respectant les intérêts des consommateurs. Dans le contexte des accords internationaux, les "normes" sont des textes contenant des spécifications techniques dont l'application par les entreprises est volontaire alors que le respect des règlements techniques qui contiennent de telles spécifications est obligatoire. Le respect de normes peut cependant être rendu obligatoire soit par l'Etat, soit par les entreprises d'un pays dont les structures professionnelles édictent des normes, y compris pour les produits et fournisseurs non domestiques. D'où l'importance d'une harmonisation internationale des normes entre partenaires commerciaux de façon à éviter d'éventuelles formes de protectionnisme masquées sous des procédures administratives, des impératifs de contrôle ou des délais d'approbation et d'inspection.

Les normes sont élaborées par des instances internationales comme la Convention Internationale sur la Protection des Végétaux (CIPV) dans le domaine phytosanitaire ou par l'Office International des Epizooties (OIE) dans celui de la santé animale. A cela s'ajoute le rôle croissant des textes élaborés par les structures professionnelles reprises par des organismes comme l'International Standardization Office (ISO). Les échanges agro-alimentaires sont particulièrement concernés par un ensemble de normes, directives, codes d'usage et recommandations dit "*Codex Alimentarius*".

Créé et financé par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale pour la Santé (OMS), la **Commission du Codex alimentarius** met au point des textes et des normes pour "guider et promouvoir la mise en œuvre et l'harmonisation de définitions et d'exigences relatives aux produits alimentaires et de ce fait, faciliter le commerce international". Normes, directives, codes d'usage et recommandations ont un double objectif : d'une part, protéger la santé des consommateurs, d'autre part assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce des produits alimentaires. Le Codex ne fournit des références qu'en matière de protection de la santé humaine ; les normes sont basées sur le risque scientifiquement prouvé ; elles sont utilisées pour définir des seuils tolérables de résidus ou contrôler les "justifications technologiques" qui permettent aux industriels de recourir à des additifs non répertoriés au nom des "bonnes pratiques agricoles, vétérinaires, technologiques" (pour maintenir la couleur de denrées périssables sans rien améliorer de la qualité par exemple). Le Codex n'émet que des recommandations en matière de composition (eaux minérales naturelles), de bien-fondé de procédés techniques (pasteurisation), ou de "typicité" d'un produit et d'allégations santé d'un étiquetage nutritionnelle (yaourts et présence de ferments vivants). Les normes du Codex respectent les libres choix des pays quant au niveau de protection qu'ils souhaitent pour leurs ressortissants dès lors que leurs applications ne constituent pas des distinctions arbitraires (cohérence des mesures) ou non justifiées (évaluation scientifique du risque).

Les règlements et les normes de ces diverses instances internationales revêtent **une importance croissante** dans les échanges internationaux : ils servent de références pour apprécier la légitimité des réglementations nationales et pour arbitrer les désaccords entre pays. Depuis sa création en 1995, l'OMC, qui n'intervient pas dans l'élaboration des politiques nationales ou l'établissement de normes, met en œuvre son Organe de Règlement des Conflits (ORD) pour régler les conflits commerciaux en s'appuyant sur les accords SPS, TBT et TRIPS. Pour l'avenir et dans la mesure où les barrières sanitaires et techniques peuvent correspondre à de nouvelles formes de protection, elle a inscrit à son ordre du jour le démantèlement des **barrières non tarifaires**.

### 3. Conflits potentiels et enjeux du millénium Round

En Europe, les intérêts et aspirations d'une part des producteurs et industriels, d'autre part des consommateurs et citoyens divergent : les premiers redoutent des distorsions de concurrence si il n'y a pas harmonisation, les seconds craignent un nivellement par le bas des normes et les risques induits par des produits importés s'y référant. Les positions européennes pour les prochaines négociations du Millenium Round doivent également tenir compte des attentes des autres partenaires commerciaux.

#### 3.1 Réaffirmation de quelques principes

- **"Typicité" et restrictions techniques.** Labels d'origine et appellations sont des concepts qui laissent sceptiques nos partenaires plus enclins à définir la qualité à travers des critères de conformité aux pratiques industrielles, le prisme des normes ISO ou des marques commerciales et leur réputation. Labels et appellations sont perçus par nos partenaires comme pouvant accroître des rentes de localisation. De même, des restrictions techniques en Europe imposées au nom de la protection de produits traditionnels, ne correspondent pas toujours à un savoir faire breveté. Il s'en suit des contrefaçons ambiguës obtenues avec d'autres méthodes de fabrication. Par exemple, le vieillissement obligatoire du vin en barrique au lieu du trempage de copeaux de bois soulève l'incompréhension de nombreux pays, qui y voient un retard à l'innovation sans une amélioration réelle de la qualité. Dans un autre domaine, l'UE va instaurer des surfaces minimales pour l'élevage des veaux et des poules. Ceci se traduira par un surcoût de production relativement à des conditions moins draconiennes d'élevage. Faute d'harmonisation internationale, ces décisions vont pénaliser les flux d'exportations européennes, améliorer la compétitivité/prix des importations et favoriser des conditions de production plus laxistes dans les pays concurrents. Les experts scientifiques devraient jouer un rôle croissant pour renforcer la lisibilité internationale de ces signes, apporter des fondements théoriques aux notions de terroir et prouver que les contraintes techniques se traduisent par une qualité plus élevée du produit.
- **Produits "bio" et normes environnementales.** L'OMC minimise les interférences entre environnement et échanges mais l'opinion publique dans de plus en plus de pays, pousse à la prise en compte de ce thème. L'OMC souhaite que les prescriptions et les pratiques d'étiquetage d'une manière générale, ne se traduisent pas par des discrimination entre partenaires. Quant au Codex, une majorité de pays souhaite qu'il reste spécialisé dans le contrôle des risques pour la santé humaine. Il n'y a donc pas pour l'instant, d'organisme qui puisse fournir des références, standards et recommandations dans le domaine de l'environnement. Or les labels biologiques et les mentions "écologiques" posent un problème de plus en plus important puisque la demande - et donc les enjeux économiques - augmente. D'une part, des distorsions de concurrence sont possibles en l'absence de normes et règlements environnementaux internationaux ; d'autre part, une harmonisation par le bas (comme pour aboutir à une éventuelle liste des additifs alimentaires qui seraient autorisés) serait perçue comme une régression favorisant le moins disant écologique.
- **Le principe de précaution versus la preuve scientifique.** L'acceptation des OGM est moindre dans l'UE par rapport aux Etats-Unis ou au Canada. La libéralisation des échanges rend difficile l'application de politiques nationales restrictives sur la production et les échanges de produits génétiquement modifiés. De telles politiques sont perçues comme des barrières commerciales par les Etats-Unis puisqu'aucune preuve scientifique d'un risque n'a été apportée à ce jour. L'étiquetage entraîne des surcoûts pour le pays exportateur en impliquant la distinction de deux circuits. Si l'Europe a pu obtenir gain de cause dans la définition du yaourt devant la Commission du Codex en 1997, c'est parce qu'elle a su faire la preuve scientifique du "plus" pour la santé si le produit contient des ferments lactiques vivants. A l'inverse, le conflit sur les hormones de croissance dans la viande bovine n'est pas clos faute de preuve scientifique de leur dangerosité. Là encore les expertises scientifiques jouent un rôle croissant dans les justifications de réglementations restrictives même si d'autres considérations sont à prendre en compte, en particulier pour appliquer un "**principe de précaution**".
- **Introduction de considérations économiques.** Un arbitrage se dessine de manière implicite entre les justifications scientifiques ou technologiques et des considérations économiques sur "l'économiquement possible de faire" pour aboutir à une norme compatible avec un niveau acceptable de risque. Le fait de voter ou d'adopter par consensus des normes ou règlements communs prouve qu'il existe au delà de la science pure, des considérations politiques et économiques à prendre en compte.

Se pose donc d'une manière générale, la question de la prise en compte de considérations autres que scientifiques dans l'établissement de normes internationales de la qualité.

### 3.2 Vers l'introduction d'un "quatrième critère" de la qualité ?

Les barrières réglementaires aux échanges qui résulteraient de goûts et préférences, de revenus ou de dispositions à payer pour une qualité et une sécurité des aliments définies selon des critères nationaux et européens, s'avèrent incompatibles avec la libéralisation du commerce prônée par l'OMC dans l'état actuel de divers accords internationaux. Mais d'une part, les risques sanitaires s'accroissent avec l'internationalisation et les exigences des consommateurs augmentent : les aspects sanitaires deviennent des enjeux de société et de compétitivité. D'autre part, les nouvelles règles du commerce international obligent à justifier un certain nombre de pratiques et de réglementations auxquelles sont attachés les producteurs, les transformateurs et les consommateurs français et européens. Enfin, certaines craintes et exigences des consommateurs européens et d'autres pays face aux hormones, OGM, prions et substances diverses potentiellement cancérigènes, réduisent la marge de manoeuvre d'Etats qui risquent la condamnation à l'OMC alors qu'ils ne faisaient que satisfaire à la demande des consommateurs/citoyens domestiques.

Une négociation tournera donc autour de l'établissement unilatéral de barrières non tarifaires fondées sur le principe de précaution ou sur des critères environnementaux, éthiques et sociaux et leur acceptabilité internationale ; elle intégrera vraisemblablement les autres barrières réglementaires qui peuvent résulter des goûts, des revenus ou des dispositions à payer pour la qualité. La France a convaincu l'Europe de plaider en faveur de l'introduction d'un quatrième critère dans la définition de références internationales sur la qualité des produits. Celui-ci compléterait ceux de la sécurité, de la qualité et de l'efficacité et regrouperait tous les autres aspects y compris culturels et éthiques.

Cette question de l'introduction "d'autres facteurs légitimes" que le risque scientifiquement prouvé, recouvre des enjeux importants au sein de la Commission du Codex appelée à en débattre, puisque certaines réglementations qui visent à répondre aux attentes des consommateurs seraient ainsi plus aisément justifiables. L'exemple de l'utilisation de la somatotropine bovine (BST) qui permet d'augmenter de 10 à 15% la production de lait de vaches à haut potentiel productif, illustre le propos. La FAO et l'OMS l'ont jugée sans danger pour la santé humaine et le Codex s'est abstenu de fixer un seuil de résidus. De ce fait, l'Europe peut interdire l'utilisation de la BST sur son territoire - ce qu'elle fait - mais pas l'importation de produits laitiers obtenus avec, sous peine de risquer une plainte recevable des Etats-Unis ou d'autres pays l'autorisant. Au nom des "autres facteurs légitimes", la pratique européenne pourrait, s'il le fallait, se justifier non seulement par l'incertitude liée à la controverse scientifique sur sa nocivité mais aussi par l'opposition des consommateurs, par l'absence d'amélioration de la qualité du lait ou de ses caractéristiques pour la santé humaine, comme par le refus d'un facteur d'intensification potentiellement nuisible pour l'environnement ou néfaste par ses effets économiques.

\* \* \*

Le prochain Millenium Round pourrait contraindre l'Europe et la France à modifier la réglementation et les pratiques administratives en matière de qualité et de sécurité alimentaires. Il en résulterait trois problèmes :

- L'Europe et la France pourront-elles conserver leur haut niveau d'exportations agro-alimentaires si certaines barrières non tarifaires actuelles persistent ou de nouvelles apparaissent aux frontières des pays tiers, en particulier celles des Etats-Unis. ?
- pourront-elles rester compétitives sur les marchés extérieurs avec des exigences supérieures qui augmentent les coûts, en matière de sécurité sanitaire, de confort des animaux et de protection de l'environnement ?
- pourront-elles maintenir leur haut niveau de qualité et de sécurité sanitaire dans un environnement international qui pousserait à une harmonisation renforcée de normes de production moins sévères que les leurs, et à une ouverture plus grande aux importations de produits répondant à des normes plus basses ?

Toutefois, la difficulté du contrôle du caractère non discriminatoire de normes élevées de qualité et de sécurité alimentaires rappelle que garantir la sécurité des aliments et informer sur leurs caractéristiques peut également être facteur de compétitivité hors prix sur le marché aussi bien domestique que mondial. Il faut se garder de simplifier abusivement et d'opposer, par exemple, la culture alimentaire française supposée bonne, au mode alimentaire nord-américain supposé mauvais et contre lequel il faudrait lutter. Mais il est possible de chercher à tirer de la nouvelle situation qui se dessine, tous les avantages que l'on peut en tirer !

#### Sources :

**J.C. Bureau et E. Gozlan**, "Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international", in : Cahier n° 9 du Club Demeter.

#### Pour en savoir plus :

**J.C. Bureau**, "Les négociations internationales sur le commerce : enjeux, débats et questions à l'INRA". (format pdf)

**J.C. Bureau, E. Gozlan et S. Marette**, "Qualité et sécurité des produits alimentaires : considérations pour le commerce international". In : Rapport de l'OCDE, COM/AGR/TD/TC(98)151/FINAL.