

Les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments

**sur la chaîne alimentaire et
sur les processus publics de normalisation**

Document préparé par la FAO/OMS

Spencer Henson et John Humphrey



Les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur la chaîne alimentaire et sur les processus publics de normalisation

Document préparé par la FAO/OMS

Spencer Henson¹ et John Humphrey²

Mai 2009

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ni l'Organisation mondiale de la santé aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les points de vue exprimés n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ou de leurs organisations affiliées.

L'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ne garantissent pas que les informations contenues dans cette publication sont complètes et correctes et ne sauraient être tenues pour responsables des éventuels dommages résultant de leur utilisation.

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org ou au Publications, Marketing et Diffusion, Organisation mondiale de la santé, 20 Avenue Appia, 1211 Genève 27, Suisse ou, par courrier électronique, à permissions@who.int.

© FAO et WHO 2009

¹ Professeur invité, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton BN1 9RE, UK; Professeur, Département de l'alimentation, de l'agriculture et des ressources économiques, University of Guelph, Guelph, Ontario N1G 2W1, Canada (s.henson@ids.ac.uk/shenson@uoguelph.ca).

² Chargé de recherche, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton BN1 9RE, UK (j.humphrey@ids.ac.uk).

Table des matières

Résumé	iii-ix
1 Généralités	1
2 Objectifs et portée du document	2
3 Nature des normes privées de sécurité sanitaire des aliments	3
3.1 Généralités	3
3.2 Une typologie des normes privées	4
4 Évolution des normes privées de sécurité sanitaire des aliments	9
4.1 Facteurs déterminants de la croissance des contrôles dans les chaînes de valeur agro-alimentaires	9
4.2 Normes privées en tant que réponse aux problèmes de réglementation et aux préoccupations des consommateurs concernant l'alimentation	12
5 Gouvernance des normes privées de sécurité sanitaire des aliments par rapport au Codex	16
5.1 Structure et prise de décisions du Codex Alimentarius	17
5.2 Organisation internationale de normalisation (ISO)	19
5.3 Gouvernance des normes privées de sécurité sanitaire des aliments	20
5.4 Mécanismes de normalisation utilisés pour quelques unes des grandes normes alimentaires privées	22
5.5 L'Initiative mondiale de sécurité des aliments et les processus de reconnaissance pour les normes privées	26
6 La légitimité des normes privées de sécurité sanitaire	26
7 Impact du respect des normes privées tout au long de la chaîne alimentaire	30
7.1 Impact sur les producteurs	30
7.2 Transformation et manutention des aliments	34
7.3 Bien-être des consommateurs nationaux	35
8 Normes alimentaires privées et commerce	35
8.1 Quel est l'impact des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur le commerce?	35
8.2 Solutions pour surmonter les difficultés créées par les normes privées de sécurité sanitaire des aliments	38
9 Conséquences pour le processus d'établissement de normes du Codex	40
9.1 Que fait le Codex?	40
9.2 Les normes privées compromettent-elles les travaux du Codex?	42
9.3 Défis à relever et possibilités à exploiter pour le Codex	44
9.4 Les normes privées et l'OMC	45
10 Comment le Codex devrait-il répondre?	47
10.1 Débat d'experts	47
10.2 Dialogue avec les organisations privées de normalisation	47
10.3 Procédures opérationnelles, activités et priorités	48
10.4 Renforcement du Secrétariat du Codex	48
11 Grandes orientations de la FAO/OMS	48
12 Conclusions	49
13 Références	51

Résumé

1. La prédominance des normes privées dans la gouvernance des chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales n'a fait que croître au cours des 10 à 15 dernières années. Les entreprises privées et les coalitions de normalisation, y compris les sociétés et les ONG, ont créé et adopté des normes pour la sécurité sanitaire des aliments, ainsi que pour la qualité des aliments et les aspects environnementaux et sociaux de la production agro-alimentaire. Ces normes sont de plus en plus surveillées et mises en application par le biais de la certification par des tiers. Cette situation a soulevé des questions de fond concernant le rôle des institutions publiques et privées dans l'établissement et la mise en vigueur de normes de sécurité sanitaire des aliments.
2. Le présent document analyse comment et pourquoi les normes privées sont apparues. Il est axé spécifiquement sur les normes qui touchent à la sécurité sanitaire des aliments. Il identifie les liens entre l'élaboration des réglementations publiques et des normes privées et expose dans leurs grandes lignes quelques uns des impacts que ces normes privées ont sur les chaînes de valeur agro-alimentaires dans les pays en développement. Il examine aussi les conséquences qui en découlent pour les activités de la Commission du Codex Alimentarius et de la réglementation publique plus généralement.
3. Les normes privées ont pris une importance grandissante dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales, envahissant peu à peu les entreprises nationales et les échanges internationaux. Ces normes peuvent concerner la sécurité sanitaire des aliments et l'intégrité de ces systèmes de sécurité sanitaire, mais peuvent aussi porter sur d'autres aspects du produit alimentaire comme la provenance, l'impact sur l'environnement, le bien-être des animaux, etc.. L'une des caractéristiques essentielles des normes privées, notamment lorsqu'elles ont trait à la sécurité sanitaire des aliments, est l'attention accrue portée aux processus qui ont permis de produire l'aliment. À cet égard, elles font pendant à la place grandissante des normes relatives aux processus de transformation dans les réglementations publiques, comme le montre le recours de plus en plus fréquent au système HACCP dans les règlements concernant par exemple l'hygiène des aliments.
4. Bien que les expressions 'normes privées' et 'normes volontaires' soient souvent utilisées indifféremment, les gouvernements peuvent aussi promulguer des normes dont l'application est volontaire, et c'est à eux qu'il appartient de rendre obligatoire l'application de ces normes 'volontaires'. De nombreuses organisations créent et adoptent des normes, et il y a des échanges dynamiques entre les secteurs public et privé. Les organismes internationaux de normalisation comme le Codex sont au centre de la structure complexe à strates multiples des normes publiques et privées qui régissent actuellement la production et le commerce international dans le secteur agro-alimentaire.
5. En tant qu'éléments constitutifs de ce processus à plusieurs niveaux, il importe d'établir une distinction entre les cinq différentes fonctions qui interviennent dans les mécanismes normatifs. Il s'agit de: définition de la norme; adoption; mise en application; évaluation de conformité; et contrôle de l'application. Ces fonctions peuvent être exécutées par diverses entités publiques et/ou privées selon la nature de la norme. Le Codex s'occupe essentiellement de l'établissement de normes et de métarègles que les gouvernements peuvent suivre lorsqu'ils adoptent des réglementations nationales. La plus grande partie du travail des systèmes privés de normalisation porte sur des règles détaillées concernant l'application et l'évaluation de conformité.
6. Dans toute la panoplie de normes privées ayant un rapport avec la sécurité sanitaire des aliments, l'OMC a distingué trois types de normes. Cette classification est fonction de qui établit (définit et codifie) la norme. Les normes de société spécifiques sont fixées par des entreprises individuelles, essentiellement de grandes sociétés de distribution alimentaire, et adoptées dans l'ensemble de leurs chaînes d'approvisionnement. Les normes collectives nationales sont établies par des organisations collectives qui opèrent à l'intérieur des frontières d'un pays, notamment des associations professionnelles et des organisations non gouvernementales (ONG). Certaines de ces normes sont conçues spécifiquement pour établir des allégations relatives à des produits provenant de pays ou de régions particulières. D'autres ont toutefois un impact international étant donné leur application à des chaînes de valeur mondialisées. Une troisième série de normes, les normes collectives internationales sont conçues pour être adoptées (demandées ou utilisées) par des organisations dans différents pays. C'est en général le cas lorsque l'organisation qui établit la norme regroupe des adhérents de nations différentes.

7. Les normes de sécurité sanitaire des aliments, publiques et privées, servent fondamentalement à établir des contrôles et la conformité aux niveaux de la production, du transport et de la transformation des aliments. Pour comprendre pourquoi les normes privées de sécurité des aliments se sont développées si rapidement ces dernières années, il faut se poser deux questions. Premièrement, quels sont les moteurs des contrôles accrus tout au long des chaînes de valeurs agro-alimentaires mondiales? Deuxièmement, pourquoi ce besoin de contrôler s'exprime-t-il par une prolifération de normes privées plutôt que par l'utilisation accrue des normes publiques ou une collaboration directe entre les entreprises pour garantir la sécurité sanitaire des aliments?

8. Les principaux facteurs qui déterminent le renforcement des contrôles dans les chaînes de valeur agro-alimentaires sont au nombre de quatre. Ils doivent être situés au sein de processus plus vastes de changement réglementaire et de la restructuration des marchés agricoles et alimentaires mondiaux. Premièrement, les réformes des systèmes réglementaires de la sécurité sanitaire des aliments répondent aux risques réels et/ou perçus dans la production, le transport et la transformation des aliments qui sont le résultat d'une série de crises de sécurité sanitaire et de l'anxiété croissante des consommateurs. Deuxièmement, l'attention portée par les consommateurs et les entreprises aux procédés de production alimentaire et l'évolution de la façon dont est conçue la sécurité sanitaire et la qualité des aliments sont renforcées par les stratégies concurrentielles des entreprises qui sont axées sur la provenance, l'impact environnemental et social, etc. Troisièmement, la mondialisation de l'approvisionnement alimentaire et le rôle de coordination accru des économies pour définir la compétitivité créent de nouveaux risques et de nouveaux problèmes pour la coordination et le contrôle de la chaîne de valeur. Quatrièmement, la responsabilité de garantir la sécurité sanitaire des aliments a été transférée de l'État au secteur privé.

9. Ces quatre facteurs se conjuguent pour créer un contexte dans lequel les entreprises sont soumises à une pression encore plus forte pour assurer la sécurité sanitaire des aliments et maintenir l'intégrité de leurs marques. Elles doivent le faire face à la mondialisation et à la complexité accrues des chaînes de l'approvisionnement alimentaire qui sont à cheval sur de multiples juridictions réglementaires. L'un des rôles fondamentaux des normes est de faciliter la coordination des chaînes de valeur agro-alimentaires dans l'espace et entre les producteurs/entreprises et, ce faisant, de transmettre des informations crédibles sur la nature des produits et les conditions dans lesquelles ils ont été produits, transformés et transportés.

10. Les normes privées se caractérisent souvent par le fait qu'elles vont au-delà des exigences des normes publiques. Le fait 'd'aller au-delà' implique au moins trois éléments différents. Tout d'abord, les normes privées peuvent fixer des critères plus élevés pour certains attributs des produits alimentaires. En d'autres termes, les normes privées peuvent être considérées comme plus rigoureuses ou plus détaillées que les normes publiques. Il s'agit probablement du point de vue le plus répandu sur le rapport entre les normes privées et les normes publiques. Ensuite, les normes privées peuvent élargir le champ des activités réglementées par la norme. La couverture des normes peut être élargie à la fois verticalement et horizontalement. Accroître la couverture verticale c'est étendre les contrôles tout au long de la chaîne de valeur. Accroître la couverture horizontale signifie inclure de nouveaux éléments que la norme doit réglementer. Les normes de sécurité sanitaire des aliments, par exemple, incluent très souvent des éléments supplémentaires comme les impacts environnementaux et sociaux. Enfin, les normes privées sont beaucoup plus spécifiques et prescriptives que les normes publiques sur la façon d'obtenir les résultats définis dans les normes. Très souvent, les normes publiques obligatoires définissent les paramètres de base d'un système de sécurité sanitaire des aliments, alors que les normes privées expliquent dans le détail ce à quoi le système devrait 'ressembler' pour être efficace. Il convient de noter que certaines réglementations publiques remplissent aussi cette fonction lorsqu'elles spécifient les procédures que les producteurs et les transformateurs doivent adopter pour assurer la sécurité sanitaire des aliments.

11. Outre le fait de réduire le risque, les normes privées offrent aux entreprises des éléments de base pour différencier leurs produits, encore que cela ne soit pas fréquent dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Des normes peuvent être adoptées pour appuyer les allégations selon lesquelles certaines caractéristiques intrinsèques des aliments découlent de la façon dont ils ont été produits. De façon générale, les allégations relatives à des caractéristiques de confiance – attributs d'un produit que ni le détaillant ni le consommateur n'est à même de vérifier par examen direct ou consommation du produit, contrairement à ceux dits 'attributs d'expérience' – sont couvertes par des normes dont l'objectif est de fournir une base crédible pour la formulation des allégations de confiance.

12. La production de normes privées varie selon le type de norme. Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments sont élaborées par toute une variété de sociétés privées et d'ONG qui diffèrent sur le plan de la

structure institutionnelle et du degré d'intégration des processus d'élaboration, de mise en application et d'adoption des normes. Les normes alimentaires d'entreprises individuelles sont à la fois élaborées et adoptées par des sociétés privées du secteur alimentaire, pour l'essentiel, des grandes sociétés de distribution et de restauration, ce qui fait que les deux processus sont en général étroitement harmonisés. Ces processus ont tendance à être largement fermés, avec peu ou pas de possibilités d'apports des parties prenantes à moins que leur contribution n'ait été spécifiquement sollicitée par l'entreprise privée qui établit la norme. Les sociétés privées ou les organisations qui élaborent des normes utilisent en général des ressources techniques internes et/ou des consultants extérieurs. Toutefois, des avis et des orientations sont en général obtenus, de façon formelle ou informelle, auprès de ceux susceptibles d'adopter les normes. Les normes collectives privées, qu'elles soient élaborées par des organisations professionnelles ou des coalitions normatives privées, sont le plus souvent élaborées par des comités techniques composés des sociétés membres et, parfois, d'experts extérieurs, représentants des fournisseurs. L'adoption de normes collectives privées de sécurité sanitaire des aliments relève en général d'un processus 'semi-fermé', en particulier lorsque les membres de l'organisation qui élabore la norme comprennent les principaux intéressés par leur adoption. L'ouverture de ce processus est fonction du nombre des membres de l'organisation.

13. Ces procédures peuvent être comparées à celles du Codex. La Commission du Codex Alimentarius est une organisation ouverte à tous les États Membres et membres associés de la FAO et de l'OMS. Tous les États Membres, actuellement au nombre de 180, négocient des accords sur les normes internationales de sécurité sanitaire des aliments dans le cadre des Nations Unies. Depuis 2003, la Commission européenne adhère au Codex en tant qu'organisation membre. À l'image de sa dimension et de sa portée beaucoup plus vastes, l'ISO est dotée d'une structure de gestion très formelle composée de 160 organisations de normalisation nationales, provenant du secteur public ou des ONG. Les différences existant au niveau de la structure et du fonctionnement de ces deux organisations sont le reflet de leurs mandats; alors que le rôle primordial de l'ISO est d'élaborer des normes volontaires, le Codex a été constitué pour définir des règles qui vont essentiellement guider l'établissement des réglementations nationales.

14. En ce qui concerne la fixation de normes, le Codex met tout en œuvre pour parvenir à un accord sur l'adoption ou l'amendement des normes par consensus. Les décisions relatives à l'adoption ou à l'amendement des normes ne peuvent faire l'objet d'un vote que si les efforts déployés pour dégager un consensus ont échoué. D'une manière générale, les processus de normalisation du Codex sont notablement plus transparents que ceux des organisations établissant des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, et de l'ISO. Par exemple, les projets de norme et les rapports des réunions des organes subsidiaires et de la Commission du Codex Alimentarius sont publiés et affichés sur le site web du Codex. Ce dernier est aussi doté de plusieurs mécanismes grâce auxquels les OING ont leur mot à dire dans le processus normatif. Les processus d'une transparence toute relative de l'ISO ne sont toutefois guère surprenants; ils s'adressent essentiellement aux intérêts de ceux qui adoptent les normes privées.

15. Le Codex ne met pas en œuvre les normes, lignes directrices et recommandations internationales qu'il élabore ni n'évalue la conformité à celles-ci. La mise en œuvre est subordonnée plutôt à l'adoption par les membres du Codex, en entier ou en partie et de manière formelle ou informelle, et/ou de leur intégration dans les normes d'autres organes, y compris les organes normatifs privés.

16. Au cœur du débat en cours sur le rôle et les implications des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, se trouvent les questions de leur 'légitimité', tant sur un plan général que par rapport aux normes élaborées par des organisations internationales reconnues dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, notamment le Codex Alimentarius et l'ISO. Tout le monde peut créer une nouvelle norme, et les organisations peuvent décider de l'adopter ou non. Mais lorsque des normes commencent à avoir un impact important, on peut se demander dans quelle mesure cet impact sur des tiers est juste et raisonnable. Le document analyse les indicateurs de légitimité suivants: dans quelle mesure le processus normatif est transparent; influence des parties prenantes de la chaîne de valeur agro-alimentaire sur le processus normatif; dans quelle mesure les intérêts des pays en développement sont pris en compte; la rapidité du processus normatif et la réactivité à la demande de formulation ou de révision de normes; harmonisation; fondement scientifique des normes. Dans le document, la légitimité n'est pas définie dans un quelconque sens juridique, et il n'est pas non plus tenté d'établir un ordre de priorité parmi les différents indicateurs qui pourraient être appliqués.

17. Le Codex dispose de plusieurs mécanismes visant à faciliter la participation des parties prenantes au processus normatif, en dehors et en plus des efforts déployés par les États membres à cet égard. Il s'agit

notamment des OING qui représentent les intérêts des consommateurs et de la société civile. En revanche, nombre des organisations qui établissent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments autorisent la participation aux procédures de normalisation uniquement à certaines parties prenantes (en général le secteur professionnel), les consommateurs n'ayant guère la possibilité de se faire entendre directement. GlobalGAP apparaît comme une exception dans ce tableau, car il a élaboré un processus normatif relativement ouvert, avec des périodes de consultation et des mécanismes formels pour solliciter les opinions des principaux groupes de parties prenantes et mis en place une structure d'administration qui intègre les producteurs et les détaillants. Ce processus offre une représentation effective aux grandes entreprises et organisations commerciales des pays en développement, mais n'intègre pas nécessairement les voix des entreprises plus petites et des groupes marginalisés. Bien sûr, avec le Codex et GlobalGAP, ses mécanismes n'offrent que des *possibilités* de participation des parties prenantes. Les pays en développement, et les parties prenantes plus marginales qu'ils comportent, ont en général de grandes difficultés à fournir des contributions.

18. Le Codex prend des mesures pour traiter les questions de financement et de capacités pour la participation des parties prenantes au processus normatif. La participation régulière des pays en développement se limite généralement à un nombre relativement faible de pays à revenu moyen, mais le Fonds fiduciaire du Codex a pour objectif d'apporter une assistance financière et/ou technique. Dans le domaine des normes privées, GlobalGAP a déployé des efforts importants pour associer davantage les parties, soumettant les normes à deux périodes de consultation ouverte et en créant des mécanismes formels pour que les expériences et les intérêts des organes de certification et de ceux qui mettent en application les normes GlobalGAP au niveau national remontent jusqu'au Secrétariat du GlobalGAP. Bien évidemment, de nombreux pays en développement, et les groupes marginaux qu'ils comportent, disposent de capacités limitées pour participer à ces processus de consultation.

19. La rapidité de réponse aux nouveaux défis diffère considérablement entre les normes publiques et privées. L'une des caractéristiques du Codex, et d'autres organisations internationales de normalisation, est le coût en temps et en ressources de l'élaboration ou de la révision de normes. Il n'est pas rare qu'il faille plusieurs années pour qu'une norme, des lignes directrices ou une recommandation soient définitivement adoptées par la Commission. En revanche, les organes privés de normalisation peuvent intervenir rapidement pour traiter de nouveaux problèmes et établir ou réviser des normes dans ces domaines. Il convient de noter que la différence au niveau du champ d'application qui existe entre les normes à fondement scientifique à l'appui d'effets sur la santé et d'autres normes (par exemple, normes de qualité) est aussi un facteur important qui doit être pris en compte dans ce contexte.

20. L'harmonisation est un problème difficile à résoudre pour les normes publiques comme pour les normes privées. Selon les informations dont on dispose, l'harmonisation des réglementations nationales de sécurité sanitaire des aliments par rapport aux normes internationales a été un processus lent. De plus, l'une des critiques importantes formulées à l'encontre des normes privées, est qu'elles nuisent à ce processus d'harmonisation, introduisant une nouvelle strate de gouvernance qui fragmente davantage les marchés nationaux en fonction des exigences de sécurité sanitaire auxquelles les exportateurs doivent se conformer. Néanmoins, les organisations privées de normalisation ont elles-mêmes imposé des processus d'harmonisation et d'équivalence.

21. Un des principaux sujets de préoccupations dans les débats en cours relatifs à la légitimité des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, en particulier au sein de l'OMC, c'est de savoir si elles ont un 'fondement scientifique'. Bien qu'il n'y ait pas d'arguments probants que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments entrent dans le cadre de l'Accord SPS, certains s'inquiètent de ce que les exigences des normes privées ne confèrent pas de niveaux de protection plus élevés contre les dangers en matière de sécurité sanitaire. On peut penser toutefois que les entreprises privées ne se lanceraient pas dans la fixation et/ou l'adoption de normes qui imposent des coûts aux chaînes de valeur dans lesquelles elles opèrent si la protection obtenue n'était pas plus élevée que par le biais des contrôles existants. La seule exception concerne l'utilisation des normes pour différencier les produits, bien qu'il semble que la sécurité sanitaire soit rarement utilisée à cet effet. Parallèlement, il est fait valoir dans le présent document que l'une des fonctions primordiales des normes privées de sécurité sanitaire des aliments est de définir un ensemble d'exigences et de systèmes apparentés d'évaluation de la conformité pour assurer le respect de la réglementation.

22. Une des grandes inquiétudes des pays en développement en ce qui concerne les normes privées a été l'impact qu'elles pouvaient avoir sur les petits producteurs et sur les systèmes agricoles plus généralement, qui ne sont pas caractérisés par des niveaux élevés de contrôles bureaucratiques. Les normes publiques

peuvent aussi constituer un problème, comme avec l'approche de la chaîne globale pour le contrôle des maladies animales. Là où les normes privées ont un impact notable c'est lorsqu'elles sont appliquées à la production primaire des aliments d'origine non animale.

23. L'impact de la norme GlobalGAP pour les fruits et légumes frais a été étudié de manière approfondie au Kenya. D'après les indications obtenues, la participation des petits agriculteurs à l'exportation des légumes a décliné après que les détaillants en Europe aient exigé le respect de la norme GlobalGAP pour la production destinée à l'exportation. Le coût du maintien de l'intégrité des contrôles est considérablement plus élevé dans les chaînes d'approvisionnement qui consistent en un nombre appréciable de petits agriculteurs que lorsque les exportateurs s'approvisionnent auprès d'un nombre limité de moyens ou de gros producteurs. Les coûts sont imposés aussi aux producteurs, avec des inquiétudes particulières relatives à la charge économique pour les petits exploitants et des débats fort intéressants sur la question de savoir si la répartition des coûts dans les chaînes de valeur est 'équitable'. Cependant, les données provenant du Kenya au regard de l'exclusion des petits agriculteurs des chaînes de valeur de l'exportation ne sont pas concluantes.

24. Les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur les exportations de produits agroalimentaires des pays en développement sont à la fois complexes et incertains. On va probablement constater des 'vainqueurs' et des 'perdants' dans un monde où le respect d'exigences de sécurité sanitaire plus strictes, induites à la fois par le secteur public et par le secteur privé, est un impératif. Le respect des normes privées, comme pour les normes publiques, peut avoir de profondes répercussions sur la structure des chaînes de valeur. Par exemple, dans la mesure où il y a des économies d'échelle dans la mise en conformité et/ou que les grandes entreprises sont mieux armées pour accéder aux financements et à d'autres ressources, il est probable que les processus de mise en conformité induiront des processus de consolidation et concentration. Ces problèmes apparaissent autant avec les mesures voulues par les gouvernements pour introduire le système HACCP dans des secteurs comme l'élevage de crevettes, que dans le cas de l'établissement par le secteur privé de normes de sécurité sanitaire des aliments reposant sur les processus.

25. Il est difficile dans la pratique de séparer l'impact spécifique que les normes privées peuvent avoir sur les exportations agroalimentaires des pays en développement d'une foule d'autres facteurs. Par exemple, les exportateurs de fruits et légumes frais, de viande, de produits laitiers et de produits de la mer doivent se conformer à des exigences à plusieurs paliers, notamment catégories et normes de qualité, spécifications de traçabilité, étiquettes de l'origine, contrôles phytosanitaires et normes de sécurité sanitaire des aliments, de nature réglementaire et privée.

26. Il est évident que l'application des normes privées de sécurité sanitaire des aliments créent des difficultés pour un certain nombre de pays en développement, ainsi que pour leurs exportateurs et leurs producteurs. Une des profondes inquiétudes suscitées par les normes privées est que les coûts des processus de mise en application et de l'évaluation de conformité ont tendance à être repoussés vers le bas des chaînes agroalimentaires mondiales, de ceux qui adoptent les normes vers leurs fournisseurs, notamment les exportateurs et les producteurs des pays en développement. Cette situation empêche les producteurs des pays en développement de tirer tous les bénéfices qu'ils pourraient attendre de l'application des normes, car elle réduit la rentabilité des investissements qui y sont associés et diminue les incitations pour les cultivateurs à adopter ces normes. Le soutien des donateurs serait fortement souhaitable pour le renforcement des capacités, qui serait centré sur les grandes entreprises, les organisations de producteurs et la création de marchés pour la prestation de service. Il faudrait aussi promouvoir les intérêts des pays en développement dans la sphère des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, sans pour autant aller jusqu'à menacer le rôle de normes collectives; les pays en développement ont peu à gagner d'un retour à un monde où les acheteurs de la grande distribution dictent et adoptent leurs propres normes.

27. Dans la pratique, il y a de nombreux éléments communs entre les normes publiques et privées et leurs impacts respectifs sur la production et la transformation alimentaire et les pays en développement. Les normes privées en matière de sécurité sanitaire des aliments sont souvent des réponses à des règlements gouvernementaux, qui s'appuient sur les grandes lignes des normes publiques. Ainsi, les normes privées sont à même de réduire le coût de la formulation et du contrôle de l'application, par exemple en fournissant une 'feuille de route' détaillée pour la mise en application et l'évaluation de conformité. En définissant les règles pour l'élaboration des normes publiques et privées par d'autres entités – États membres, entreprises et ONG – le Codex joue en rôle important en fournissant un cadre pour l'élaboration des normes privées. L'opinion selon laquelle la montée des normes privées de sécurité sanitaire des aliments se fait au détriment du Codex repose essentiellement sur une méconnaissance du rôle que celui-ci joue dans le domaine des normes agroalimentaires internationales.

28. On peut considérer qu'une norme privée de sécurité sanitaire des aliments est une combinaison de différentes normes, lignes directrices et recommandations du Codex, associée à la législation nationale qui reposera à des degrés divers sur ces documents du Codex. Dans le même temps, les normes privées ne se limitent pas aux domaines dans lesquels il existe des normes du Codex, mais combinent également des 'vides' où une normalisation semble utile. La montée des normes privées implique que la clientèle du Codex change, ou tout au moins qu'elle s'élargit. Jusqu'à présent, le rôle du Codex a été d'établir des règles pour l'application des systèmes officiels de contrôle des aliments, ce qui laisse entendre que les gouvernements sont les principaux bénéficiaires et utilisateurs. Les normes privées ont ajouté une strate à la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments ce dont le Codex doit tenir compte dans l'orientation de son programme de travail et l'élaboration des normes.

29. La montée des normes privées pose un défi au Codex sur le plan de la rapidité et de la complexité des processus de normalisation. Ces problèmes sont bien connus et des efforts ont déjà été réalisés pour rationaliser les systèmes de prise de décision. Les organisations privées de normalisation sont certainement davantage en mesure d'élaborer des normes rapidement, compte tenu de leur mandat plus restreint et de la plus grande convergence des intérêts de leurs clients, c'est-à-dire ceux qui adoptent les normes. Il n'est pas réaliste de penser que le Codex puisse rivaliser avec les organisations privées de normalisation à cet égard, bien que les efforts doivent se poursuivre pour rationaliser les processus décisionnels.

30. Le rôle grandissant des normes privées dans la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur agroalimentaires mondiales a servi à exacerber les préoccupations relatives à la transparence et au caractère intégrateur des processus de normalisation, au sein non seulement des organisations privées de normalisation mais aussi du Codex. L'incapacité de nombreux pays en développement à jouer un rôle actif dans le Codex est reconnue. Nombre d'organisations privées de normalisation tiennent peu ou pas du tout compte des intérêts des pays en développement. L'exception qu'il convient de noter à cet égard est GlobalGAP, qui a pris des mesures pour tenir compte des intérêts et des problèmes des pays en développement. C'est en matière de représentation des groupes de consommateurs que le Codex a un net avantage sur les organisations privées de normalisation.

31. Il est évident que le Codex ne peut ignorer le rôle croissant des normes privées, étant donné les implications considérables pour son mandat et son mode de fonctionnement. Il est fondamental que le Codex établisse un dialogue avec les organisations qui établissent et adoptent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, de manière formelle et informelle. Fondièrément, le Codex doit réfléchir à son mandat, son but et son programme de travail dans un monde où il est probable que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments occuperont une place de plus en plus importante dans la gouvernance des chaînes de valeur agroalimentaires. Le Codex pourrait prendre un certains nombres de mesures concrètes, notamment:

- Engager un débat d'experts sur les incidences que les normes privées dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments ont pour son mandat et son programme de travail. Ce débat devrait éviter d'examiner le pour et le contre des normes privées de sécurité sanitaire des aliments. Il devrait plutôt considérer ces normes comme une nouvelle réalité dont le Codex doit tenir compte.
- Établir un dialogue avec le GFSI (et peut être aussi GlobalGAP) afin qu'il devienne un observateur officiel. Il faudra pour cela que le GFSI fasse une demande pour être reconnue comme une ONG internationale.

- Rechercher et étudier comment le Codex peut établir un contact avec les organisations privées de normalisation collective qui ne semblent pas remplir les critères d'OING, mais qui néanmoins ont une portée internationale. Plus immédiatement, un dialogue informel pourrait être établi entre le Secrétariat du Codex et/ou une réunion de groupe d'intérêt unique avec la FAO et/ou l'OMS. À moyen terme, le Codex peut envisager d'établir une plateforme de consultation entre les secteurs public et privé, peut-être dans le cadre du Comité exécutif.
- Le Codex devrait immédiatement réfléchir aux conséquences pour ses procédures opérationnelles. Ainsi, le Secrétariat pourrait être chargé d'étudier les changements qu'il conviendrait d'apporter à ces procédures et comment celles-ci pourraient mieux permettre à la Commission de relever les défis et exploiter les possibilités liées à la montée des normes privées.

Enfin, le Codex doit réfléchir plus profondément à ses domaines d'activités et de priorités à la lumière du rôle croissant que jouent les normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur agroalimentaires mondiales. Par exemple, le Codex devrait-il se concentrer sur les domaines dans lesquels des normes privées n'ont pas été élaborées afin de combler les 'lacunes' dans le paysage de la sécurité sanitaire des aliments ou continuer à élaborer des normes, lignes directrices et recommandations dans tout le spectre de ses activités traditionnelles, renforçant ainsi en partie l'élaboration des normes privées?

32. La FAO et l'OMS ont un rôle plus large à jouer en ouvrant le dialogue avec les organisations qui établissent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments et en participant de manière plus constructive aux débats en cours sur la légitimité et l'impact de ces normes. Il importe que les activités de renforcement des capacités de ces organisations reflètent le rôle croissant des normes privées de sécurité sanitaire des aliments et les besoins des secteurs public et privé dans ce domaine. La FAO et l'OMS devraient intensifier leurs efforts visant à la création de capacités nationales de contrôle des aliments dans les pays en développement.

Les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur la chaîne alimentaire et sur les processus publics de normalisation

**Document préparé pour la FAO/OMS
par Spencer Henson et John Humphrey
9 mai 2009**

1 Généralités

L'une des grandes tendances enregistrée dans la gouvernance des chaînes de valeur agroalimentaires mondiales ces 10 à 15 dernières années est le nombre croissant des normes privées (Jaffee et Henson, 2004; OCDE, 2004). Les entreprises privées et les organisations non gouvernementales (ONG) ont progressivement fixé des normes pour la sécurité sanitaire des aliments, la qualité des aliments et les aspects environnementaux et sociaux de la production agroalimentaire, qui sont elles-mêmes liées à des processus de certification de seconde ou tierce parties (Busch *et al.* 2005). Bien qu'elles ne soient pas soumises aux mêmes processus juridiques de coercition que les réglementations publiques, on estime que les forces du marché peuvent, dans la pratique, rendre obligatoire l'application des normes privées (Henson, 2007). Ainsi, dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments qui nous intéresse ici, de nombreuses chaînes de valeur agroalimentaires mondiales sont régies par toute une gamme de normes publiques et privées, qui sont diversement apparentées et jouent un rôle de premier plan dans l'application des contrôles de sécurité sanitaire des aliments (Henson et Humphrey, 2008). Certains estiment aussi que les normes privées, qui ont trouvé un terrain privilégié dans les chaînes de valeur d'exportation, commencent à s'immiscer dans les marchés à valeur élevée dans les pays en développement (Reardon *et al.* 2001; Henson, 2007).

L'évolution des normes privées de sécurité sanitaire des aliments a soulevé des questions de fond sur le rôle des institutions publiques et privées dans la conduite de la sécurité sanitaire des aliments. Ce dialogue est imprégné par les préoccupations que suscitent les impacts sur la structure et le mode de fonctionnement des marchés agroalimentaires mondiaux (Henson et Humphrey, 2008), et sur la légitimité des modes privés de gouvernance dans les domaines où la réglementation publique a été l'institution dominante (Henson et Caswell, 1999). Les opinions sur la légitimité et les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sont d'une grande diversité; à un extrême, elles sont considérées comme capables de saper la compétitivité des pays en développement (CNUCED, 2007a; 2008) et/ou exclure les petits exploitants des chaînes de valeur qui ont le potentiel d'améliorer les moyens d'existence (Dolan et Humphrey, 2000; Graffham, 2007), tandis qu'à l'autre extrême, elles sont considérées comme les catalyseurs des processus nécessaires de revalorisation et du renforcement de la compétitivité (Banque mondiale, 2005; Henson, 2007). L'absence d'un corpus cohérent de preuves n'est pas faite pour calmer le débat (Henson et Humphrey, 2008).

Dans un contexte mondial, la montée des normes privées a servi à remettre en question la légitimité des institutions internationales bien établies qui fixent les règles pour l'adoption des normes publiques de sécurité sanitaire des aliments, notamment l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la Commission du Codex Alimentarius (la Commission, CAC) (Henson, 2007). Si la question des effets commerciaux des normes privées a été soulevée au sein de l'OMC (voir par exemple Henson, 2007), une grande incertitude règne sur la compétence légale de cette dernière au regard des activités de normalisation privées (Roberts, 2009). Au sein du Codex, on s'inquiète fortement que la déferlante des normes privées de sécurité sanitaire des aliments finisse par compromettre le rôle de la Commission dans l'établissement de normes, lignes directrices et recommandations fondées sur la science qui orientent la réglementation nationale et servent de référence juridique pour l'Accord SPS (voir par exemple Roberts et Unnevehr, 2005). Plusieurs États membres de l'OMC et du Codex, ont été la 'voix' prédominante derrière ces préoccupations, attisant le débat sur les effets potentiellement préjudiciables des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur les parties plus pauvres du monde. Par exemple, des débats se sont tenus lors de la trente et unième session de la Commission (CAC 2008a) et des soixante et soixante et unième sessions du Comité exécutif (CAC, 2008b; 2008c) en 2008.

Les normes privées présentent une variété remarquable en ce qui concerne ceux qui les élaborent, ceux qui les adoptent, les paramètres des systèmes agroalimentaires qu'elles traitent, etc.. Compte tenu de cette diversité, il n'apparaît pas clairement quelles normes comptent comme 'privées', les fonctions qu'elles remplissent et les impacts potentiels qu'elles ont (Henson et Humphrey, 2008). Les distinctions et les corrélations entre la réglementation publique et les normes privées ne sont pas toujours bien comprises. Ce manque de clarté a servi à brouiller les débats sur les impacts des normes privées, en général et sur les pays en développement en particulier, et sur la trajectoire que leur évolution devrait suivre, et le plus souvent à faire un amalgame de toutes les normes privées (souvent négatif). Le présent document s'efforce d'apporter une certaine cohérence au débat, à la fois en analysant de façon raisonnée comment et pourquoi les normes privées de sécurité sanitaire sont apparues ainsi que leurs impacts. L'accent est bien sûr mis sur les répercussions pour les activités du Codex, tout ceci étant placé dans le contexte plus vaste de l'interaction des normes privées de sécurité sanitaire des aliments avec la réglementation publique et les retombées pour la structure et le fonctionnement des chaînes de valeur agroalimentaires mondiales.

2 Objectifs et portée du document

À sa trente et unième session de la Commission du Codex Alimentarius, la FAO et l'OMS ont été invitées à préparer et à présenter un document sur le rôle des normes privées et les faits nouveaux intervenus dans ce domaine au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et ailleurs (CAC, 2008a). Le présent document fournit une contribution de fonds à la soumission de la FAO et de l'OMS à la Commission, dont l'objet est de sensibiliser et d'orienter les débats sur les normes privées.

L'objectif général du document est de fournir une vue d'ensemble des problèmes associés au rôle croissant des normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur agroalimentaires mondiales, en mettant notamment l'accent sur les incidences pour la Commission et les autres organisations internationales concernées par la sécurité sanitaire des aliments. Le document s'attache aussi à d'autres aspects des normes privées dans la mesure où ces aspects sont associés à des éléments de sécurité sanitaire des aliments dans l'élaboration des normes privées. Les questions spécifiques abordées dans le présent document sont les suivantes:

- Définition des normes privées de sécurité sanitaire des aliments et analyse des différentes formes sous lesquelles elles se présentent.
- Moteurs du développement et de l'évolution des chaînes de valeur agroalimentaires mondiales et des normes privées, et comment ces normes devraient changer à l'avenir.
- Les corrélations entre les normes privées de sécurité sanitaire des aliments et les réglementations publiques.
- Impact des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur les chaînes de valeur agroalimentaire mondiales, en mettant notamment l'accent sur les pays en développement.
- Incidences de l'adoption et de la prévalence accrues des normes privées de sécurité sanitaire des aliments pour le Codex et d'autres organisations internationales, notamment l'OMC.
- Stratégies que le Codex, en particulier, peut adopter pour faire face au rôle croissant des normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur agroalimentaire mondiales, afin de remplir son mandat.

Prière de noter que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments sont le principal objet du présent document, bien qu'elles soient placées dans le contexte plus vaste des normes privées en tant que mode de gouvernance d'attributs des produits agroalimentaires.

Le document repose sur l'examen et la synthèse de récents documents de recherche et d'orientation sur les normes privées, et les normes privées de sécurité sanitaire des aliments en particulier, dans les chaînes de valeur agroalimentaire mondiales. Les auteurs ont appliqué leurs connaissances et expériences collectives en regroupant les recherches empiriques, dont la portée et la qualité diffèrent considérablement, pour présenter une analyse cohérente et équilibrée des facteurs qui ont déterminé l'apparition des normes privées de sécurité sanitaire des aliments et de leurs incidences, plus particulièrement pour le Codex.

3 Nature des normes privées de sécurité sanitaire des aliments

3.1 Généralités

Les normes privées sont apparues comme un mode important de gouvernance des marchés dans de nombreux pays industrialisés (voir par exemple Henson, 2007, Humphrey, 2008; Jaffee et Henson, 2004; OCDE, 2004; Banque mondiale, 2005). Ceci est particulièrement vrai pour le secteur agroalimentaire, même s'il existe des régimes de normes privées dans d'autres secteurs. L'évolution des normes privées a soulevée des questions de fonds sur le rôle des institutions publiques et privées dans la gouvernance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, et des incidences plus larges sur le plan environnemental et social du système agroalimentaire. Différentes préoccupations suscitées par les normes privées sont au cœur de ce dialogue, soit:

- Elles peuvent finir par exclure les pays en développement des marchés internationaux potentiellement lucratifs, en agissant comme des obstacles à l'entrée sur un marché que les pays sans systèmes de sécurité sanitaire des aliments bien développés ont du mal à surmonter.
- Les exigences des normes privées, et en particulier le recours à la certification par des tiers pour garantir le respect de règles et de procédures complexes à différents points le long de la chaîne de valeur (y compris les contrôles préalables au niveau de l'exploitation exigés par la norme GlobalGAP largement adoptée), sont trop complexes et trop onéreuses pour que les petits exploitants puissent s'y conformer.³
- Leur impact sur la structure et le mode de fonctionnement des marchés agroalimentaires mondiaux va accélérer les processus de consolidation et d'intégration et renforcer le pouvoir des entreprises dominantes.
- La légitimité des modes publics de gouvernance est menacée dans des domaines jusque là réservés à la réglementation publique (Henson et Caswell, 2001; Havinga, 2006, 2008). En conséquence, la croissance des normes privées, est-il soutenu, remet en question la position des institutions internationales établies, et en particulier l'Accord SPS au sein de l'OMC et le Codex, qui fixent des procédures visant à assurer que les mesures nationales sont conformes aux exigences de l'OMC au regard des obstacles au commerce.
- La nature non publique de normes privées signifie qu'elles sont en général élaborées du 'sommet vers la base' et ne sont pas soumises à l'examen du public. Les problèmes d'équité et d'accès risquent ainsi de ne pas être pris en compte.

Ces questions ont été examinées de manière approfondie au sein du Comité SPS de l'OMC (voir par exemple OMC, 2007a; OMC, 2008a).

Dans l'ensemble, les normes privées présentent une très grande variété en ce qui concerne ceux qui les élaborent, ceux qui les adoptent, les questions qu'elles traitent, etc. On trouvera à la Figure 1 la gamme des normes que les sociétés privées de normalisation sont susceptibles d'adopter (on trouvera une description plus détaillée ci-après à la section 'Une typologie des normes'). Il s'agit d'une liste non exhaustive des normes utilisées dans quatre pays différents en Europe. Il existe une gamme étendue de normes du secteur privé, élaborées par des organisations de types distincts, à des fins différentes et avec des portées géographiques et fonctionnelles différentes. Étant donné cette multitude de normes, les organisations qui les parrainent, leur rayonnement et leur prolifération, il n'est pas surprenant que le flou qui entoure les normes privées concoure à la méconnaissance du sujet.

³ La nature et la complexité de ces normes, en particulier les contrôles préalables au niveau de l'exploitation seront examinées plus loin.

Figure 1: Exemples de normes privées dans les chaînes agroalimentaires

Normes d'entreprises individuelles	Normes collectives nationales	Normes collectives internationales
• Nature's Choice (Tesco) • Filières Qualité (Carrefour) – version appliquée dans de nombreux pays • Field-to-Fork (Marks & Spencer) • Filière Contrôlée (Auchan) – version appliquée dans de nombreux pays • P.Q.C. (Percorso Qualità Conad) • Albert Heijn BV: AH Excellent	• Assured Food Standards (UK) • British Retail Consortium Global Standard • Freedom Food (UK) • Qualitat Sicherheit (QS) • Assured Combinable Crops Scheme (UK) • Farm Assured British Beef and Lamb • Sachsens Ahrenwort • Sachsen • Qualitatsschlammfleisch • QC Emilia Romagna • Stichting Streekproduction Vlaams Brabant	• GlobalGAP • International Food Standard • Safe Quality Food (SQF) 1000/ 2000 • Marine Stewardship Council (MSC) • Forest Stewardship Council (FSC)

Source: d'après OMC (2007a), avec certains exemples tirés d'Aragrande *et al.* (2005)

Les normes privées occupent une place grandissante dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales, envahissant peu à peu les entreprises nationales et les échanges internationaux. Ces normes peuvent concerner la sécurité sanitaire des aliments et l'intégrité de ces systèmes de sécurité sanitaire, mais peuvent aussi porter sur d'autres aspects du produit alimentaire comme la provenance, l'impact sur l'environnement, le bien-être des animaux, etc.. L'une des caractéristiques essentielles des normes privées, notamment lorsqu'elles ont trait à la sécurité sanitaire des aliments, est l'accent mis sur les processus qui ont permis de produire l'aliment. Ces normes de 'processus' impliquent nécessairement ce qui suit:

- Elles constituent une base sur laquelle s'appuient les allégations relatives aux processus et aux pratiques, liées à la manière dont l'aliment est produit, transporté et transformé.
- Elles impliquent nécessairement une forme quelconque de suivi et de contrôle de l'application, par le biais de la certification par ou (de plus en plus souvent) tierce partie (Busch *et al.*, 2005).
- Elles sont codifiées dans un protocole écrit qui fixe les règles et les procédures et fournit des instructions précises sur la façon dont les règles doivent être appliquées, surveillées et respectées.
- Elles comportent toutes une forme de traçabilité permettant de relier certains produits particuliers à un point quelconque en aval de la chaîne de valeur au point où la norme spécifie et contrôle les processus.

La norme comporte non seulement une spécification quant aux résultats à obtenir, mais fixe aussi des règles qui déterminent comment ce résultat doit être obtenu, et une structure de gouvernance pour la certification et le contrôle de l'application (ainsi que des systèmes pour créer et approuver les changements apportés à chacun de ces éléments à mesure que les normes évoluent dans le temps. Ce qui explique pourquoi certains organismes concernés par les normes privées, comme GFSI, se réfèrent à des 'plans' plutôt qu'à des normes. Ceci a des conséquences pour le Codex et pour la relation entre les normes publiques et privées, comme on le verra plus loin. Pour le moment, ce sont les formes et les fonctions des normes privées en général qui sont examinées, et plus particulièrement les normes privées de sécurité sanitaire des aliments.

3.2 Une typologie des normes privées

Nombre des études sur les normes privées commencent par une classification des différents types de normes. Cette approche suppose que les normes privées se définissent facilement et qu'elles se distinguent facilement des normes publiques – ou plus exactement, des réglementations publiques. Il importe de comprendre que cette délimitation n'est pas aussi nette qu'elle pourrait le sembler. Mieux comprendre les liens entre ce qui relève du secteur privé et du secteur public est un thème récurrent du présent document.

Normes publiques et privées

Les termes 'normes privées' et 'normes volontaires' sont souvent utilisés indifféremment. Les normes privées élaborées par des acteurs du secteur privé sont souvent désignées comme 'normes volontaires privées' (voir par exemple OCDE, 2004). Implicitement, cela réduit l'action des autorités publiques aux règles cautionnées par des sanctions juridiques (Black, 2002; Havinga, 2006), laissant l'espace des normes volontaires aux entités non gouvernementales.⁴ Dans la pratique, cette distinction ne tient pas. Les gouvernements peuvent promulguer des lois d'application volontaire ou inversement, ils peuvent demander la conformité à des lois privées. De fait, Havinga (2006; 2008) affirme qu'un flou s'installe dans les rôles traditionnels de la gouvernance dans les systèmes agroalimentaires, ce qui laisse entendre l'apparition d'un continuum entre les modes publics et privés de réglementation.

Afin de préciser la façon dont sont ici définies les normes privées, la Figure 2 fait une distinction entre les normes obligatoires et volontaires, et celles fixées par des entités publiques et privées (Henson et Humphrey, 2008). Les normes privées sont représentées par la colonne de droite; il s'agit des normes *fixées* (créées) par des entités privées commerciales ou non commerciales, notamment des entreprises, des organisations professionnelles et des ONG. En revanche, la mesure dans laquelle les normes privées sont volontaires dépend de la forme et du niveau de pouvoir détenu par les entités qui *adoptent* ces normes; soit la nature des entités qui demandent l'application de la norme par une autre entité (Brunsson et Jacobsson, 2000). Les normes privées peuvent être adoptées par des acteurs non étatiques (privés); même si elles deviennent *de facto* obligatoires dans un sens commercial, en raison de leur adoption par les acteurs dominants du marché, la non-conformité n'entraîne pas de sanction juridique. Néanmoins, les normes privées peuvent être adoptées par des acteurs étatiques et investies d'un pouvoir statutaire. Dans ce cas, la mise en application est obligatoire, et ces normes sont dites ici normes privées avec force légale. Ce processus est observé par exemple avec la référence à ISO 9000 dans les directives de l'UE portant sur le marquage EC pour les télécommunications et les produits électroniques.

Figure 2: Forme des normes

	Publique	Privée
Obligatoire	Réglementations	Normes privées ayant force légale
Volontaire	Normes publiques volontaires	Normes privées volontaires

En ce qui concerne la colonne du milieu de la Figure 2, les normes publiques, la forme la plus courante est constituée par les réglementations promulguées par les gouvernements qui sont obligatoires dans leur sphère de compétence. Cependant, les gouvernements soutiennent aussi des normes volontaires. Brunsson et Jacobsson (2000) les désignent comme des "lois facultatives". Dans le secteur alimentaire, le 'Label Rouge' élaboré à l'origine par le Gouvernement français en est un exemple.

La position d'une norme particulière dans la grille de la Figure 2 peut changer avec le temps. Il n'est pas rare que les normes passent d'une case à l'autre. Par exemple, la série des normes Safe Quality Food (SQF) a été élaborée à l'origine par le Gouvernement de l'Australie-Occidentale, donc considérées comme normes publiques volontaire (car l'adoption n'avait pas force légale), mais elles ont été par la suite acquises par le Food Marketing Institute (une organisation professionnelle représentant les secteurs de la vente au détail et de la vente en gros des produits alimentaires aux États-Unis), ce qui implique un reclassement en tant que normes privées volontaires. Par ailleurs, dans l'UE, des normes relatives à l'agriculture biologique ont été adoptées qui calquent des normes existantes dans ce domaine. En obtenant la certification par rapport à une norme privée de culture biologique, un producteur dans la pratique se conforme à la fois à une norme publique volontaire et à une norme privée volontaire.

⁴ La distinction entre les normes privées d'entreprises uniques et les normes privées élaborées par des coalitions d'acteurs privés sera examinée plus loin.

Typologie des normes privées

Selon la classification de l'OMC relative aux normes privées, trois formes de normes privées agroalimentaires ont été prises en considération dans la Figure 1. Cette classification est fondée sur les organes qui produisent les normes. Toutefois, étant donné la nature dynamique des normes et leur évolution dans le temps, cette classification est beaucoup plus complexe qu'il ne le paraît au premier abord, à savoir⁵:

- **Normes de société.** Elle sont établies par des entreprises individuelles, essentiellement des sociétés de grande distribution, et *adoptées* dans l'ensemble de leurs chaînes d'approvisionnement. Elles sont très souvent communiquées aux consommateurs en tant que sous-marques sur les produits de leur marque propre/privée. On peut citer comme exemple de ces marques Nurture de chez Tesco⁶, Nature's Choice de chez Tesco⁷ et Filières Qualité chez Carrefour.⁸ Cette communication au consommateur allègue la supériorité du produit ou des attributs du processus. Ces normes peuvent avoir un rayon d'action national ou international. Parfois, comme c'est le cas avec Carrefour, la norme est appliquée dans de nombreuses filiales de la société mère. Mais même si la norme est utilisée par une société pour ses opérations de distribution dans un seul pays, la norme elle-même a un rayonnement international car elle s'applique très souvent aux fournisseurs qui se trouvent eux dans de nombreux pays. Ainsi, par exemple, les agriculteurs en Afrique subsaharienne devront être certifiés conformes à la norme Tesco Nature's Choice, qui étaye la sous-marque Nurture, s'ils exportent des produits destinés à Tesco au Royaume-Uni.
- **Normes collectives nationales.** Ces normes sont *établies* par des organisations collectives qui opèrent à l'intérieur des frontières d'un pays, notamment des associations professionnelles et des organisations non gouvernementales (ONG). Ces organisations peuvent représenter les intérêts d'entités commerciales (par exemple, les détaillants de produits alimentaires, les transformateurs ou les producteurs d'aliments) ou être des ONG. Ces entités ainsi que d'autres sont souvent libres de les *adopter* si elles le souhaitent. Il importe de noter cependant que certaines de ces normes sont par définition nationales tandis que d'autres ont une portée internationale. Certaines de ces normes collectives sont conçues spécifiquement pour établir des allégations relatives à la provenance des produits alimentaires (pays ou régions particulières). Les programmes Farm Assured British Beef and Lamb (au Royaume-Uni) et QC Emilia Romagna (en Italie) appuient des allégations relatives à des attributs de supériorité (sûreté, qualité, impact sur l'environnement, etc.) des produits conformes à ces programmes. Ils sont conçus pour différencier ces produits par rapport à d'autres produits concurrentiels. Ainsi, ils sont en général "visibles" pour le consommateur; leur présence est annoncée par des étiquettes ou des marques commerciales. D'autres normes ont un caractère national, ayant été élaborées par des institutions nationales, mais elles ont souvent un rayonnement international. C'est le cas du label Global Standard for food security mis au point par le Consortium britannique de la vente au détail (BRC) (voir plus loin). Bien qu'elle ait été élaborée à l'origine par un organisme commercial au Royaume-Uni, elle est appliquée aux fournisseurs dans de nombreux pays et peut être adoptée par des fournisseurs qui ne vendent pas sur le marché britannique, s'ils estiment qu'elle constitue un avantage concurrentiel. Les normes nationales peuvent devenir internationales si les structures de gouvernance des organes créant et contrôlant la norme deviennent internationales.

⁵ Cette typologie entend présenter les formes dominantes de normes privées, mais étant donné les formes diverses prises par les normes privées, elle est nécessairement incomplète. Par exemple, des normes peuvent être fixées par des organes privés dans l'objectif d'être internationale, comme par exemple la norme biologique Naturland. Elles ne s'insèrent pas de façon nette dans la typologie présentée ici.

⁶ <http://www.tesco.com/nurture/> (accès de mars 2009)

⁷ <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (accès de mars 2009)

⁸ <http://www.carrefour.com/docroot/groupe/C4com/Commerce%20responsable/Publications/RDD%202003%20partie%202%20FR.pdf> (accès de mars 2009)

- **Normes collectives internationales.** Cette catégorie de norme est souvent définie par le rayon d'action de la norme; c'est-à-dire qu'elle est spécifiquement conçue pour être adoptée (requis ou utilisée) par des organisations dans différents pays. C'est souvent le cas lorsque l'organisation qui établit la norme regroupe des adhérents de nations différentes. Ainsi, par exemple, GlobalGAP (auparavant EurepGAP) a été créée à l'origine par une coalition internationale de distributeurs européens. Ses membres sont maintenant de provenance plus diversifiée et son caractère international est beaucoup plus accentué (voir ci-dessous). La série de normes SQF est élaborée par l'Institut SQF (SQFI), une filiale du Food Marketing Institute (FMI), institut de commercialisation des produits alimentaires, dont les membres sont des sociétés provenant d'un grand nombre de pays.⁹ Les acteurs de ces organisations normatives ne sont pas toujours des entreprises. En effet, les normes privées sont parfois établies par des combinaisons variées d'acteurs publics, privés et des ONG (Abbott et Snidal, 2008), de sorte que différentes entités participent, dans des proportions diverses, à la gouvernance de ces normes. Le Forest Stewardship Council, par exemple, regroupe des parties prenantes de nombreux pays et maintient la parité entre celles qui proviennent du nord et celles qui proviennent du sud (Dingworth, 2008). Ainsi, les organisations qui créent des normes collectives internationales peuvent représenter les intérêts d'entités commerciales (par exemple, des distributeurs, transformateurs ou producteurs de denrées alimentaires) ou des ONG, ou les deux. Quoiqu'il en soit, l'un des éléments qui caractérise les normes est qu'elles sont conçues pour être *adoptées* et *appliquées* au plan international. Certaines normes élaborées par des entités nationales ont les mêmes objectifs. Par exemple, la Global Food Standard pour la sécurité alimentaire du Consortium britannique de la vente au détail (BRC) et la norme QS en Allemagne, sont promues et adoptées en dehors de leur pays d'origine. Elles deviennent internationalement disponibles.

Le domaine des normes privées se caractérise par son dynamisme, avec l'apparition de nouvelles formes de normes, qui elles-mêmes induisent des changements dans l'importance relative des types de norme. Par exemple, un certain nombre de grandes sociétés de distribution du Royaume-Uni ont établi leurs propres normes privées au début des années 90 et avaient recours à des vérifications par seconde ou tierce partie des fournisseurs pour évaluer la conformité (Henson et Northen, 1998). Plusieurs de ces distributeurs ont ensuite participé à l'adoption d'une norme collective nationale par l'intermédiaire du BRC. On trouvera une description plus détaillée de cet exemple plus loin. Le champ d'action des normes collectives privées est par la suite devenu plutôt international que national, comme on l'observe avec GlobalGAP et International Food Standard (IFS), la norme alimentaire internationale, alors que les normes collectives ou d'entreprises nationales sont référencées dans le cadre de Global Food Safety Initiative (GFSI), l'Initiative mondiale pour la sécurité des aliments. Tandis que ces processus ont été le moteur des grandes tendances de l'action collective et de l'internationalisation des normes privées agroalimentaires, des normes d'entreprise sont apparues dans de nouveaux espaces de normalisation d'attributs de produit et de processus.

Cet examen fait ressortir la nécessité d'apporter des éclaircissements sur les différentes fonctions qui permettent de rendre une norme opérationnelle. On peut distinguer cinq éléments différents, à savoir:

- **Définition des normes.** L'introduction et l'opérationnalisation d'une norme grâce à la formulation de règles et de procédures écrites.
- **Adoption.** La décision par une entité d'adopter la norme. Les modalités peuvent être variées. Une société privée peut adopter une norme en demandant à ses fournisseurs de l'utiliser. Il peut s'agir d'une norme élaborée par la société elle-même, ou d'une norme dont elle a soutenu l'élaboration, par exemple dans le cadre d'une coalition de normalisation (voir ci-dessous) ou d'une norme créée par un autre organisme. De même, des groupes de producteurs peuvent élaborer une norme qu'ils adopteront eux-mêmes. Les sociétés peuvent adopter des normes, comme ISO 14000, parce qu'elles semblent apporter un avantage concurrentiel ou définir les valeurs et la stratégie de la société. La décision d'adoption est un facteur déterminant de la diffusion et de l'influence des normes privées. Cette étape de l'élaboration des normes est parfois sous-estimée dans la catégorisation des normes. Par exemple, les récentes typologies des normes qui identifient les acteurs définissant et mettant en œuvre les normes, mais pas les acteurs qui les adoptent, ne mettent pas suffisamment l'accent sur la façon dont les normes sont entièrement liées aux chaînes de valeur agro-alimentaire de plus en plus

⁹ voir http://www.sqfi.com/about_us.htm (accès de mars 2009)

mondialisées (voir par exemple OMC, 2007b). On verra dans la prochaine section que la décision d'adopter est le facteur essentiel pour comprendre les moteurs des normes privées à l'heure actuelle.

- **Mise en application:** La mise en application de la règle est effectuée par l'organisation qui se conforme à la norme. Il ne doit pas s'agir du normalisateur. Dans le cas d'une norme telle que la Global Standard-Food du Consortium britannique de la vente au détail (BRC), c'est la société qui applique la norme dans ses propres opérations.
- **Évaluation de conformité:** Il s'agit des procédures employées pour vérifier la réalité des allégations de conformité à la norme et fournir des preuves documentées à l'appui de ces allégations. Il existe différents moyens d'évaluer la conformité, y compris l'auto-déclaration par celui qui applique la norme, l'inspection par celui qui adopte les normes (dite certification par seconde partie) et inspection par une tierce partie (dite certification tierce partie). La certification tierce partie effectuée par des organismes indépendants de certification est courante pour de nombreuses normes privées de sécurité sanitaire des aliments. Elles sont ici dites normes privées à base de certification. Les plans de normes incluent des procédés permettant de reconnaître les organismes de certification qui sont autorisés à vérifier la conformité.
- **Contrôle de l'application:** Approche pour répondre au non respect et sanctions pour retirer l'homologation si des mesures correctives ne sont pas prises. Le normalisateur doit prévoir des procédures en cas de non conformité, soit en invoquant des mesures correctives ou en retirant l'homologation de l'organisation comme se conformant à la norme.

La définition des normes, l'adoption, la mise en application, l'évaluation de conformité et le contrôle de l'application peuvent être effectuées par des entités publiques ou privées en fonction de la nature de la norme, comme le met en évidence la Figure 3. Si pour certaines normes publiques toutes ces fonctions sont remplies par le secteur public, certaines de ces fonctions pourraient être privatisées. De même, dans le cas des normes publiques volontaires et des normes privées obligatoires, ces fonctions peuvent être réparties entre les secteurs publics et privés. Ces répartitions ne sont toutefois pas rigides. Les nouvelles conceptualisations de la réglementation laissent un rôle au secteur privé, par exemple dans le cas des sociétés privées qui entreprennent une évaluation de conformité sur leur propre respect des réglementations publiques (Havinga, 2006). Inversement, les normes privées peuvent s'appuyer sur l'infrastructure publique de normalisation en ayant recours à leurs organismes d'accréditation pour homologuer les organes de certification utilisés pour la norme et aux spécifications des laboratoires publics à utiliser pour tester les produits.¹⁰

¹⁰ En outre, les normes comme GlobalGAP font appel à des organismes nationaux de certification pour les processus intervenant dans la reconnaissance des normes nationales par rapport à la norme mondiale (Sheehan, 2007).

Figure 3: Fonctions associées aux plans de normes

Fonction	Réglementations	Normes publiques volontaires	Normes privées ayant force légale	Normes privées volontaires
Définition des normes	Corps législatif et/ou autorité publique chargée de la réglementation	Corps législatif et/ou autorité publique chargée de la réglementation	Organisme privé commercial ou non commercial	Organisme privé commercial ou non commercial
Adoption	Corps législatif et/ou autorité publique chargée de la réglementation	Sociétés ou organisations du secteur privé	Corps législatif et/ou autorité publique chargée de la réglementation	Sociétés ou organisations du secteur privé
Mise en application	Sociétés privées et organes publics	Sociétés privées	Sociétés privées	Sociétés privées
Évaluation de conformité	Inspection officielle	Vérificateur public/privé	Vérificateur public/privé	Vérificateur privé
Contrôle de l'application	Tribunal correctionnel ou administratif	Organisme public/privé de certification	Tribunal correctionnel ou administratif	Organisme privé de certification

Source: élaboré par l'auteur

La distinction entre la définition et l'adoption clarifie aussi la question de coercition et d'obligation. Premièrement, des normes privées peuvent être rendues obligatoires par des organes publics. C'est le cas des normes privées ayant force légale. Par exemple, les sociétés qui seraient dans l'obligation de faire certifier leurs processus de production comme conformes à la norme ISO 9000 avant de pouvoir importer les produits dans l'Union européenne. Deuxièmement, des sociétés peuvent adopter librement des normes privées soient parce qu'elles les considèrent comme un signal pour les acheteurs potentiels ou parce qu'elles contribuent au développement de la société. Troisièmement, alors que les normes privées qui ne sont pas adoptées par des organismes publics restent volontaires – il n'y a pas de coercition légale de respect – elles peuvent devenir quasi-obligatoire si des sociétés puissantes, ou groupes de sociétés puissantes, font de la loi une condition d'entrée dans leurs chaînes d'approvisionnement. La concentration de la distribution et de la transformation alimentaires mondiales peuvent renforcer cette tendance. C'est ce type de relation dans la chaîne de valeur qui induit l'élaboration des normes privées, comme on le verra plus loin.

4 Évolution des normes privées de sécurité sanitaire des aliments

Mais pourquoi les normes privées de sécurité sanitaire des aliments se sont-elles développées si rapidement ces dernières années? Cette question doit être traitée en deux temps. Premièrement, il faut comprendre que les préoccupations relatives à la sécurité sanitaire des aliments ont tendance à se renforcer et que les approches 'chaîne globale' sont adoptées pour répondre à ce problème. Deuxièmement, il faut se demander pourquoi les contrôles croissants des chaînes de valeur agroalimentaires s'expriment sous forme d'une prolifération des normes privées, au lieu d'une utilisation accrue des normes publiques ou de la collaboration directe entre entreprises pour assurer la sécurité sanitaire des aliments.

4.1 Facteurs déterminants de la croissance des contrôles dans les chaînes de valeur agro-alimentaires

L'évolution des normes agro-alimentaires privées s'inscrit au sein de processus plus vastes de changement réglementaire et de restructuration des marchés de produits alimentaires et agricoles. Les principaux facteurs sont les suivants:

- Réformes des systèmes réglementaires de sécurité sanitaire des aliments en réponse aux risques réels ou perçus, y compris une tendance à privilégier les contrôles de processus.
- Intérêt accru de la part des consommateurs et des entreprises pour les processus de production alimentaire et évolution de leur conception de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments.

- La mondialisation de l'approvisionnement alimentaire et le rôle accru des économies de coordination pour définir la compétitivité.¹¹
- La décentralisation de l'État et la 'privatisation' qui en résulte de la gouvernance des marchés.

Réformes des systèmes réglementaires de sécurité sanitaire des aliments

Bien que la plupart des pays industrialisés disposent de systèmes bien établis de réglementation de la sécurité sanitaire des aliments, ces derniers ont fait l'objet de profondes modifications ces dernières années. L'un des facteurs déterminants de ce processus a été la préoccupation grandissante des consommateurs au regard de la sécurité des aliments. D'où la place accordée à la sécurité sanitaire des aliments et à d'autres attributs de qualité (Kinsey, 2003). Malgré les progrès considérables réalisés par les technologies dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, une succession de 'paniques' alimentaires qui ont défrayé la chronique dans un certain nombre de pays industrialisés a grossi les préoccupations des consommateurs et jeté le discrédit sur les contrôles de sécurité sanitaire des aliments (Henson et Caswell, 1999; Henson et Humphrey, 2008; Banque mondiale, 2005). De ce fait, la confiance des consommateurs a été sapée, et des cas manifestes d'échec de la sécurité sanitaire des aliments ont été considérés comme les signaux de l'existence de problèmes à l'échelle du système. Noter que, avec la globalisation progressive des chaînes de valeur agro-alimentaires, les problèmes de sécurité sanitaire des aliments dans des pays lointains peuvent être considérés par les consommateurs comme ayant des répercussions locales.

La prolifération des paniques alimentaires est en relation avec la persistance de problèmes de sécurité sanitaire des aliments bien connus (par exemple, les pathogènes microbiens et les résidus de pesticides). Par ailleurs elles ont été nourries par d'autres sources d'anxiété dont les facteurs de risques précis sont difficiles à chiffrer (comme la contamination par les métaux lourds, les mycotoxines et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et par des dangers 'nouveaux' qui ont pris une importance accrue sur 'l'écran radar' de la politique (par exemple, la grippe aviaire). Collectivement, ces préoccupations ont servi de tremplin à l'élargissement du champ d'action et de la rigueur des systèmes réglementaires dans une grande partie du monde industrialisé. Les sociétés se sont donc trouvées confrontées à des problèmes de conformité plus ardues et ont recherché des mécanismes permettant de réduire le plus possible les coûts qui y sont associés. Les nouvelles réglementations publiques plus strictes ont été l'un des facteurs déterminants de la croissance des normes privées avec pour but la sécurité sanitaire des aliments.

Les préoccupations relatives à la sécurité sanitaire des aliments ont entraîné un durcissement des contrôles traditionnels de produit, comme des limites plus étroites pour les concentrations de résidus de pesticides et la présence de métaux lourds. Parallèlement, les réglementations publiques et les normes privées ont eu tendance à privilégier les approches fondées sur la gestion. Les plus marquantes sont les méta-systèmes comme HACCP et la traçabilité (Caswell *et al.*, 1998). Cette tendance témoigne du scepticisme envers l'efficacité et l'efficience économique des technologies et/ou des approches fondées sur la performance et l'intérêt grandissant accordé aux approches fondées sur le risque pour la gestion de la sécurité sanitaire des aliments. Ainsi, Unnevehr (2000: 235) suggère que:

"L'industrie alimentaire se tourne de plus en plus vers des pratiques de gestion qui mettent l'accent sur la prévention et la lutte contre les dangers pour la sécurité sanitaire des aliments. De nombreux dangers sont coûteux à tester et peuvent entrer dans les produits alimentaires en différents points du processus de production. Aussi, les pratiques de production documentées, qui ont montré leur efficacité dans la prévention et la lutte contre les dangers, sont maintenant acceptées comme les moyens les plus économiques pour réduire les dangers pour la sécurité sanitaire des aliments. Si l'expérimentation et la vérification sont essentiels pour établir des contrôles efficaces des processus, les tests ne peuvent constituer dans la pratique les seuls moyens de suivi de la sécurité sanitaire."

Si les contrôles de la sécurité sanitaire des aliments fondées sur la gestion sont axés essentiellement sur l'application du système HACCP dans la transformation alimentaire, l'importance accrue de la traçabilité et de la gestion de la sécurité sanitaire des aliments de la 'ferme à la table' a servi à attirer l'attention sur l'intégrité dans la totalité de la chaîne d'approvisionnement (Humphrey, 2008). Cette préoccupation

¹¹ Y compris les flux d'information tout au long des chaînes de valeur, la coordination de multiples fournisseurs, capacités de logistique, etc.

s'exprime dans les réglementations publiques au sein de l'Union européenne (UE), qui a été au centre de l'impulsion donnée aux normes privées. Le Règlement (CE) No 178/2002, qui a institué l'Autorité européenne de sécurité sanitaire des aliments, a posé la question de la traçabilité et des contrôles tout au long de la chaîne de valeur, stipulant que (CEC, 2002: paragraphe 12):

"Pour assurer la sécurité des denrées alimentaires, il convient de prendre en considération tous les aspects de la chaîne de production alimentaire dans sa continuité, à partir de la production primaire et de la production d'aliments pour animaux et jusqu'à la vente ou à la fourniture des denrées alimentaires au consommateur, étant donné que chaque élément peut avoir un impact potentiel sur la sécurité des denrées alimentaires."

De même, une note de synthèse de l'UE sur les conditions d'importations des produits de la mer, rappelle les contrôles des processus (CEC, n.d.):

"La législation alimentaire européenne applique le principe de gestion de la qualité et de contrôles des processus tout au long de la chaîne alimentaire, depuis les navires de pêche ou les exploitations d'aquaculture jusqu'à la table du consommateur. Le seul contrôle sur place du produit final ne fournirait pas au consommateur le même degré de sécurité, de qualité et de transparence."

Évolution des conceptions relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments

Outre ces facteurs touchant à la réglementation et au secteur alimentaire, des tendances démographiques et sociales plus profondes ont modifié les attentes et les demandes des consommateurs en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments (Buzby *et al.*, 2001; Jaffee et Henson, 2004). Ces attributs englobent les modes de production (par exemple l'agriculture biologique par rapport aux méthodes classiques de production agricole) et la présence de substances dans les aliments qui sont perçues comme dangereuses, y compris celles utilisées à des fins précises dans la production alimentaire (par exemple, pesticides et hormones) et les contaminants (par exemple, PCB et dioxines). La sécurité sanitaire des aliments ne se définit plus comme 'apte à la consommation humaine', mais comme toute une gamme d'attributs de sécurité (Reardon *et al.*, 2001) qui vont de la recherche, en passant par l'expérience jusqu'à la crédibilité. Une vaste gamme d'attributs de 'qualité' englobant les impacts sur l'environnement, le bien-être des animaux, le bien-être des travailleurs, etc., s'est aussi rajoutée aux préoccupations des consommateurs. Ces attributs ont trait de façon presque universelle à la crédibilité. En conséquence, les consommateurs, sont à la recherche d'informations et de garanties plus nombreuses et fiables (ou tout au moins perçues comme telles) sur la nature des denrées alimentaires dont ils se nourrissent et des conditions environnementales dans lesquelles elles ont été produites (Jaffee et Henson, 2004; Kinsey, 2003). Une multitude de normes privées, notamment biologiques, SA 8000, Ethical Trading Initiative, Fair Trade et Freedom Food, sont apparues dans un tel contexte.

Mondialisation

Tous les changements décrits plus haut sont intervenus dans le contexte de la mondialisation et de la profonde transformation des marchés agro-alimentaires mondiaux qui l'accompagne. Les chaînes d'approvisionnement pour les produits agricoles et alimentaires s'étendent de plus en plus hors des frontières nationales, grâce notamment aux nouvelles technologies de l'alimentation, des communications et des transports et à un environnement qui encourage la libéralisation des échanges internationaux. La diversification, à l'échelle mondiale, des sources d'approvisionnement présentent de nouveaux risques, les aliments sont soumis à des transformations et des transports plus nombreux, et les chaînes d'approvisionnement sont fragmentées dans de nombreuses entreprises. La distance géographique et/ou culturelle créent de nouveaux problèmes pour les systèmes de coordination et de contrôle qui peuvent atténuer ces risques (Humphrey, 2008). Dans le même temps la mondialisation réunit des systèmes de production alimentaire d'une grande diversité, notamment les caractéristiques des producteurs, les cadres réglementaires, les conditions environnementales, les compétences techniques, etc. Lorsque les acteurs dominants ont fait de lourds investissements en capital de marque, les conséquences négatives d'un seul échec de sécurité sanitaire des aliments a tendance à engendrer des niveaux élevés d'adversité au risque.

Les mesures prises par les acteurs dominants pour gérer la sécurité sanitaire des aliments peuvent avoir de profondes répercussions sur les acteurs à l'autre bout de la chaîne de valeur, même s'ils sont distants sur les

plans géographique, économique et/ou politique. Bien qu'il y ait des limites à l'extraterritorialité des lois nationales, la législation dans les marchés alimentaires des pays développés spécifie de plus en plus souvent les conditions de production et de transformation dans les pays exportateurs, et la responsabilité juridique des exploitants est un facteur déterminant supplémentaire du développement des normes privées et des contrôles des processus qui dépassent les frontières nationales.

Dévolution de l'État

Au-delà des efforts visant à renforcer l'efficacité des systèmes réglementaires dans un certain nombre de pays industrialisés, et plus particulièrement en Europe, les gouvernements ont progressivement transmis la responsabilité de la sécurité sanitaire des aliments au secteur privé, ce qui en soit justifie les normes privées. Cette dévolution de l'État est le reflet d'un glissement vers le néo-libéralisme, qui s'accompagne de l'augmentation des contraintes fiscales sur les organismes publics de réglementation et de la croyance que les responsables de la réglementation devraient collaborer avec le secteur privé au lieu de se considérer comme des simples exécutants (Busch *et al.*, 2005). Par exemple, le préambule de la Législation alimentaire de l'Union européenne stipule (CEC, 2002: préambule, paragraphe 30):

"Un exploitant du secteur alimentaire est le mieux à même d'élaborer un système sûr de fourniture de denrées alimentaires et de faire en sorte que les denrées alimentaires qu'il fournit sont sûres."

Cela implique que les entreprises alimentaires ont la responsabilité d'établir leurs propres systèmes de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et de s'assurer que ce système fonctionne efficacement, par le biais de systèmes quelconques de vérification, tandis que le rôle du gouvernement est d'inspecter et de contrôler ces vérifications (Marsden *et al.*, 2000). Cette tendance s'est accompagnée dans certains pays de la croissance d'une culture de "dénonciation" au regard des violations de la législation alimentaire, créant de nouvelles menaces pour le capital de marque. Au Royaume-Uni notamment, l'introduction par la Législation alimentaire de 1990 d'une 'responsabilité sans faute' des exploitants du secteur alimentaire, signifiait qu'ils ne pouvaient plus se prévaloir de la « défense garantie » (affirmation par les fournisseurs que les aliments ou les produits fournis étaient sûrs) et ne pouvaient éviter la responsabilité légale que s'ils démontraient avoir exercé toute la diligence voulue pour s'assurer que la chaîne d'approvisionnement fournit des aliments sûrs. Il s'agissait d'une incitation supplémentaire pour élaborer des plans privés de sécurité sanitaire des aliments.¹²

4.2 Normes privées en tant que réponse aux problèmes de réglementation et aux préoccupations des consommateurs concernant l'alimentation

Les quatre tendances examinées dans la présente section – préoccupations accrues concernant la sécurité sanitaire et l'origine des aliments et ses impacts environnementaux et sociaux de façon plus générale, la mondialisation et la responsabilité plus grande assignée au secteur privé par les réglementations publiques – se combinent pour créer un cadre dans lequel les entreprises se voient contraintes d'assurer la sécurité sanitaire des aliments et de maintenir l'intégrité de leurs marques. Elles sont obligées de le faire face à des chaînes d'approvisionnement alimentaire qui sont de plus en plus mondialisées et complexes

Les normes privées sont une réponse à ce défi. Le rôle fondamental des normes, qu'elles soient publiques ou privées, obligatoires ou volontaires, est de faciliter la coordination des chaînes de valeur agroalimentaire

¹² Avant la Loi alimentaire de 1990, la législation du Royaume-Uni autorisait la défense dite 'garantie' (Henson et Northen, 1998):

"Une personne accusée d'une infraction peut éviter d'être condamnée si elle peut prouver que lorsqu'elle a acheté le produit, elle a obtenu la garantie écrite de son fournisseur que le produit pouvait être vendu ou négocié légalement; qu'il n'y avait aucune raison de croire, lorsque l'infraction a été commise, qu'il en était différemment dans la réalité et que le produit était dans le même état que lorsqu'il l'avait acheté" (Humber Authorities Food Liaison Group, n.d).

Selon la loi de 1990, les exploitants du secteur alimentaire ont la 'responsabilité objective' de vendre des aliments sûrs, mais il existe une défense statutaire (c'est-à-dire, spécifiée dans la législation) de diligence voulue. Si toutes les précautions raisonnables sont prises, la responsabilité sans faute ne s'applique pas. Dans de nombreux pays européens, un cas positif de négligence doit être prouvée. Ainsi, les exploitants du secteur alimentaire dans les pays qui n'appliquent pas la responsabilité objective, ne sont pas soumis au même niveau de risque que dans les pays qui l'appliquent.

dans l'espace et entre les producteurs/entreprises et, ce faisant, de transmettre des informations crédibles sur la nature des aliments et les conditions dans lesquelles ils sont produits, transformés et transportés (Humphrey et Schmitz, 2000; 2001; Humphrey, 2008; Henson et Jaffee, 2008). En d'autres termes, l'une des fonctions primordiales des normes privées en rapport avec la sécurité sanitaire des aliments est la gestion des risques. Cela signifie fournir une certaine assurance qu'un produit est conforme à des exigences minimales de produit et/ou de processus qui ont été fixées.

Cependant, étant donné que les buts généraux des normes privées de sécurité sanitaire des alimentaires sont souvent définis en terme de fourniture d'assurances que les systèmes alimentaires répondent aux exigences des normes publiques – comme les réglementations de l'UE sur les limites maximales de résidus (MLR) pour les pesticides dans les fruits et les légumes frais dans le cas de GlobalGAP – et que ces normes sont aussi développées en s'appuyant sur les infrastructure et les processus normatifs publics (utilisation du système HACCP, des laboratoires publics, traçabilité, etc.), pourquoi sont-elles nécessaires, à supposer qu'elles le soient? Et pourquoi les sociétés sont-elles prêtes à faire la dépense d'élaborer des normes privées complexes et coûteuses?

On prétend souvent que les normes privées vont au-delà des exigences des normes publiques. Il importe de comprendre précisément à quels égards c'est le cas. Il semble qu'il y ait trois angles différents sous lesquels on peut considérer que les normes privées 'vont au de-là' des normes publiques:

1. La norme privée fixe un niveau plus élevé pour certains attributs du produit alimentaire, et/ou complète les normes de sécurité sanitaire du produit final fixées par la législation. Les normes demandées par l'importateur à l'Encadré 1 s'étendent au commerce éthique, à l'impact environnemental et à la responsabilité sociale. De même, la norme "Field to Fork" de Marks and Spencer au Royaume-Uni inclut des exigences qui interdisent environ 70 pesticides dans les fruits et légumes destinés à être vendus frais ou utilisés comme ingrédients dans les aliments cuisinés qui sont fabriqués pour être vendus sous le propre label de Marks and Spencer.¹³ Cette opinion selon laquelle les normes privées sont plus rigoureuses ou plus détaillées que les normes publiques est probablement la plus répandue pour ce qui concerne les rapports entre ces deux type de normes
2. La norme privée est beaucoup plus spécifique sur les moyens de parvenir à certains objectifs et d'opérationnaliser les normes de processus que ce n'est le cas avec les normes publiques. Il s'agit là de la fonction la plus importante des normes privées. Très souvent, les normes publiques obligatoires énoncent les paramètres de base d'un système de sécurité sanitaire des aliments, alors que les normes privées donnent des précisions sur ce à quoi ce système doit 'ressembler' pour être efficace. C'est par exemple la différence qui peut exister entre les normes publiques ayant trait aux usines de transformation alimentaire et les contrôles de processus fixés par des normes comme Global Standard for Food Safety du BRC ou IFS. La norme de la Commission du Codex Alimentarius indique que les contrôles doivent être mis en place, mais ne donne pas d'instructions ni ne prévoit de mesures de suivi pour l'application de cette exigence. L'objectif principal de ces normes privées est de permettre d'assurer un niveau de protection contre les échecs de sécurité sanitaire des aliments qui dépasse celui intrinsèque des normes publiques obligatoires, et qui, d'une certaine manière, soit cohérent dans les chaînes d'approvisionnement qui sont de plus en plus mondiales et donc assujetties à diverses juridictions réglementaires.
3. Étendre les contrôles réalisés par la norme au-delà de ceux prévus par la norme publique obligatoire. La couverture des normes peut être étendue verticalement et horizontalement. Une couverture verticale accrue se réfère au niveau jusqu'où les contrôles sont en place dans la chaîne de valeur. Dans le cas présenté dans l'Encadré 1, l'exigence des Bonnes pratiques aquacoles (BAP) signifie une réglementation beaucoup plus stricte des étangs piscicoles que ne le prévoit la législation nationale. Ainsi, une série de processus supplémentaires en matière de sécurité sanitaire peuvent donc être mis en place, qui vont dans la chaîne de valeur au-delà des exigences réglementaires courantes. De même, la norme GlobalGAP fonctionne comme une norme relative aux processus avant la sortie de l'exploitation dont l'objectif essentiel est d'assurer que le produit frais est conforme à une norme de produit prescrite par l'UE; les réglementations sur les LMR pour les pesticides dans les fruits et les légumes. Les normes privées appliquent une série d'exigences de processus qui sont spécifiquement destinées à assurer la

¹³ Voir http://www.agrifoodstandards.net/en/news/global/m_s_revises_field_to_fork_assurance.htm (accès de mars 2009)

conformité à une norme réglementaire régissant la sécurité sanitaire du produit final. Autrement, les normes peuvent étendre les exigences horizontalement. Dans le cas de l'importateur présenté dans l'Encadré 1, les fournisseurs sont aussi tenus de se conformer à une norme non obligatoire comme la norme de responsabilité sociale SA8000 et la norme sur l'environnement ISO 14000.

Dans les deuxième et troisième cas, les normes privées apportent une sécurité supplémentaire contre la non conformité aux exigences réglementaires et/ou l'érosion du capital de marque. À ces fins, toute une gamme d'attributs de produit et de processus (par exemple, protection de l'environnement et conditions de travail) est également établie en tant qu'exigences par ceux qui adoptent les normes privées, comme mentionné dans le premier cas ci-dessus.

La mise en œuvre d'un système d'évaluation de conformité qui fournit un niveau plus élevé de supervision que les systèmes actuels de contrôle de l'application des règlements comporte deux éléments. Premièrement, l'usage prépondérant de la certification tierce partie qui retire celui qui adopte et celui qui applique les normes du processus d'évaluation de conformité.¹⁴ Cela permet un système indépendant d'évaluation de conformité par rapport à un protocole objectif et agréé. Deuxièmement, l'application d'une structure de gouvernance et d'un système de soutien garantissant que ce système de certification tierce partie fonctionne de manière efficace. On peut citer à ce titre, les processus pour l'approbation du certificateur, le traitement des plaintes, la surveillance de l'application, etc.. Les paramètres de cette structure de gouvernance sont largement fixés par les normes internationales élaborées par ISO.

On voit donc que les normes privées dans le domaine de la gestion des risques sont constituées de strates multiples – d'ailleurs la GFSI préfère parler de 'plans' plutôt que de 'normes' – soit, la norme elle-même, les systèmes de certification et une structure de gouvernance des normes et d'évaluation de conformité. Alors que les normes privées, notamment pour la sécurité sanitaire des aliments, définissent des exigences qui 's'ajoutent' aux exigences légales, leur priorité est le respect de la réglementation. Dans le même temps, les normes destinées à la gestion des risques englobent une gamme plus vaste d'attributs; par exemple, GlobalGAP a inclus des éléments de protection de l'environnement (qui sont en dehors du domaine des exigences réglementaires) à côté de son objectif principal de sécurité sanitaire des aliments (qui reste essentiellement axé sur le respect de la réglementation).

Encadré 1: Certification demandée par un importateur de produits de la mer au Royaume-Uni

“Tous les fournisseurs éventuels doivent avoir maintenant obtenu, ou font le nécessaire à cette fin:

- Certification aux normes de gestion de la qualité BRC, IFS ou ISO 22000.
- Certification à ISO14001, se préparer pour cette certification, ou passer une inspection indépendante pour la gestion responsable de l'environnement.
- Certification aux normes GAA pour les bonnes pratiques aquacoles (BPA), réalisée par un inspecteur autorisé ACC.
- Avoir subi avec succès une inspection tierce partie au regard du Code de base ETI.
- Avoir passé avec succès une inspection couvrant tous les aspects des BPF, BAP, IHF et responsabilité sociale, réalisé par l'un des membres de l'équipe technique [de la société].”

Source: Présentation de la société relative à l'examen approfondi du fournisseur

Cette préoccupation au regard de la conformité réglementaire et les mécanismes pour y parvenir, ne concerne pas uniquement le secteur privé. Lorsque l'UE fixe des conditions spécifiques à l'importation de denrées alimentaires en provenance de pays hors de l'UE, notamment que les autorités compétentes dans ces pays démontrent que leurs systèmes de sécurité sanitaire des aliments offrent des niveaux de sécurité équivalents à ceux de l'UE (voir par exemple, CEC, 2004: Article 48), elle va aussi au-delà du Codex Alimentarius. Les inspections et les recommandations qui s'en suivent de l'Office alimentaire et vétérinaire de l'UE (voir par exemple, Commission européenne, 2005) permettent de contrôler l'efficacité du système national de contrôle de l'application et de suggérer comment le système pourrait être renforcé, ainsi que des pénalités pour non conformité (par exemple, inspections obligatoires de tous les produits de la mer arrivant dans l'UE). Ici,

¹⁴ Il y a des exceptions. Dans le cas des organisations et des sociétés de normes privées (voir plus loin), l'évaluation de conformité est en général réalisée par la certification seconde partie, qui utilise le propre personnel de vérification du certificateur.

comme avec de nombreuses normes privées, la question n'est pas les normes de processus elles-mêmes, mais l'efficacité avec laquelle la conformité est suivie et appliquée.

Les mêmes arguments peuvent être avancés à propos des réglementations publiques sur les produits alimentaires d'origine animale. L'introduction des approches fondées sur le système HACCP dans la production d'aliments d'origine marine introduites par les gouvernements de nombreux pays (voir Cato, 1998; Allshouse, 2003; Haque, 2004) crée les mêmes problèmes dans la chaîne de valeur et a pour objet d'assurer des aliments sans danger grâce aux contrôles des processus.

Le deuxième objectif des normes privées est de permettre la différenciation des produits. Des normes peuvent être adoptées, comme la norme de responsabilité sociale SA 8000, à l'appui des allégations sur les caractéristiques attrayantes que possèdent les produits. D'une façon générale, les allégations sur les caractéristiques de confiance – attributs d'un produit que ni le détaillant ni le consommateur ne peuvent vérifier par l'examen direct du produit – sont cautionnées par des normes qui offrent une base crédible pour ce type d'allégations. On peut citer par exemple, le commerce loyal, respectueux de l'environnement, etc.. Il y a relativement peu d'éléments indiquant que les normes privées visent à asseoir la différenciation des produits sur la sécurité sanitaire des aliments, excepté peut-être dans le cadre d'un mélange d'attributs de produits et de processus touchant à la protection de l'environnement, aux questions éthiques et sociales et à la sécurité sanitaire des aliments. La plupart des grandes sociétés de distribution alimentaire, par exemple, reconnaissent que la concurrence commerciale sur la base de la sécurité sanitaire des aliments ne saurait avoir d'autres effets que saper la confiance des consommateurs, encore que, suite aux allégations largement diffusées relatives aux quantités excessives de résidus de pesticides, les grandes surfaces allemandes ont commencé à faire des allégations à visée concurrentielle sur les pesticides. Plus souvent, les allégations de sécurité sanitaire des aliments sont liées à d'autres allégations, liées à des facteurs tels que l'impact sur l'environnement. Ainsi, Nature's Choice de Tesco est utilisé à l'appui d'une stratégie de marque plus large, Nurture, qui différencie les fruits et légumes frais vendus par ce distributeur.¹⁵

“Nurture a été lancé en 1992, pour garantir que Tesco distribue des fruits et des légumes de qualité supérieure pour nos clients. C'est une norme de qualité exclusive, homologuée de façon indépendante qui garantit à vous, notre client, que les fruits et légumes Tesco sont cultivés de manière responsable et respectueuse de l'environnement. Chaque producteur est inspecté de manière indépendante et contrôlé régulièrement pour garantir que nous continuons à respecter cette norme contraignante.”

Noter que la sécurité sanitaire des aliments n'est pas mentionnée explicitement, l'accent étant mis sur les aspects environnementaux et éthiques. Il est évident que dans le contexte de Nurture, Tesco utilise leur propre norme Nature's Choice pour minimiser les risques d'échecs de sécurité sanitaire des aliments, mais utilise les autres aspects de la norme, en même temps que d'autres mécanismes¹⁶, pour établir une différenciation sur la base de la qualité, de l'environnement et de l'éthique.

Les objectifs de maîtrise des risques et de différenciation peuvent être motivés par des facteurs différents et adoptés par des agents différents. Par exemple, les préoccupations des consommateurs relatives à la sécurité sanitaire des aliments ont eu notamment pour résultat que les acteurs du secteur privé essayent d'enrayer la baisse de confiance générale en présentant des garanties supplémentaires sur la sûreté des aliments qu'ils fournissent. Les dégâts causés par les paniques alimentaires précédentes sont à l'origine des normes sur la provenance du produit, telles que le label 'Red Tractor' au Royaume-Uni. De même, la prolifération récente des allégations de concurrence faites par les grandes surfaces allemandes sur la manière dont elles contrôlent les résidus de pesticides a son origine dans les dégâts causés par les révélations sur les quantités excessives de pesticides dans les fruits et légumes frais.

Dans ce contexte, il est possible de trouver des normes concurrentielles adoptées par différentes parties de l'agroalimentaire pour renforcer la valeur de leurs produits et présenter différentes allégations aux consommateurs. Selon Aragrande *et al.* (2005), on peut observer que:

¹⁵ voir <http://www.tesco.com/nurture/?page=nurturevalues> (accès de mars 2009)

¹⁶ Notamment, la conformité à l'Initiative pour le commerce éthique (ETI) et la communication dans le cadre de l'Échange de données à caractère éthique sur les fournisseurs (SEDEX).

- Les distributeurs revendiquent les caractéristiques de supériorité des produits (différenciation du produit) en élaborant des normes de société qui appuient les allégations de confiance. Il s'agit dans ce cas de normes de sociétés plutôt que de normes collectives parce que le but est de différencier les produits d'une société par rapport à ceux d'une autre société.
- Pour ce qui est des normes conçues pour assurer la conformité aux réglementations publiques (comme la Global Standard-Food du Consortium britannique de la vente au détail (BRC) et GlobalGAP), le but est de respecter une norme minimale et d'éviter tout dommage de marque. En général, l'élaboration de normes privées collectives permet d'atteindre un tel but. Ces normes interentreprises ne sont pas visibles pour les consommateurs. Elles peuvent être nationales ou internationales dans leur portée et leur conception
- Les associations de producteurs peuvent mettre l'accent sur les questions de sécurité, comme dans le cas du label 'Red Tractor' au Royaume-Uni, mais les normes sont rendues visibles aux consommateurs, car le but poursuivi est de faire valoir que l'aliment d'une origine particulière est plus sûr que d'autres produits.
- Dans la pratique, les normes particulières associent en général plusieurs éléments. Ainsi, GlobalGAP se préoccupe essentiellement de sécurité sanitaire des aliments et de pesticides, mais a inclus récemment des éléments liés à l'impact sur l'environnement, l'hygiène et la main-d'œuvre (bien que la pondération entre ces points a évolué dans les différentes itérations de la norme). De même, Nature's Choice de Tesco, par le biais de la sous-marque Nurture, est présentée au consommateur largement en termes de qualité et d'avantages pour l'environnement, mais nombre de ses éléments concerne la sécurité sanitaire des éléments et suit étroitement GlobalGAP.

La discussion qui précède suggère que le principal propos des normes privées dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments est la gestion des risques, motivé surtout par la nécessité pour les acteurs dominants dans la chaîne de valeur de parvenir à un niveau plus élevé d'assurance de conformité réglementaire. Cela implique en général l'élaboration et/ou l'adoption de normes privées qui dictent l'application de contrôles des processus plus rigoureux, soit en renforçant les exigences réglementaires à un niveau particulier de la chaîne de valeur ou en étendant les contrôles des processus le long de la chaîne de valeur. Ces normes privées (notamment la Global Standard-Food du BRC, IFS, SQF 2000 et GlobalGAP) sont surtout adoptées par les acheteurs dominants, soit la grande distribution alimentaire et les grandes sociétés de restauration. Lorsqu'il est tenté de différencier les produits en fonction de la sécurité sanitaire des aliments, les normes privées sont en général élaborées et appliquées plus en amont de la chaîne de valeur, notamment au niveau de la production, afin de communiquer aux consommateurs que l'aliment d'une origine ou d'un système de production particuliers est plus sûr. Assured Food Standards au Royaume-Uni en est un exemple. Dans la plupart des cas, les normes privées de sécurité sanitaire des aliments ont fini par être élaborées de manière collective, ce qui montre que, à tous les niveaux de la chaîne de valeur, la sécurité sanitaire des aliments est devenue dans l'ensemble une question non concurrentielle.¹⁷ Dans les quelques cas où des sociétés adoptent des normes qui englobent la sécurité sanitaire des aliments (par exemple Nature's Choice de Tesco), l'élément de sécurité sanitaire n'est pas présenté au consommateur comme point de départ de la différenciation.

5 Gouvernance des normes privées de sécurité sanitaire des aliments par rapport au Codex

Après avoir présenté la structure institutionnelle des normes privées et des processus qui ont induit le développement et l'évolution de ces normes, la présente section s'intéresse à la structure de gouvernance de ceux qui fixent les normes privées, notamment les formes organisationnelles spécifiques qui participent à l'élaboration de ces normes et les processus d'élaboration de ces normes. Le but est de comparer la gouvernance des normes privées de sécurité sanitaire des aliments et d'ISO avec celle du Codex. Comment les processus d'élaboration des normes diffèrent-ils sur le plan de la structure des processus de prise de décision, de la rigidité de ces processus et du degré de transparence sans exclusive?

¹⁷ Dans le cas des normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans la production, on s'efforce parfois de 'marquer' les denrées alimentaires provenant par exemple du Royaume-Uni comme plus sûres que celles provenant d'autres pays, mais elles ne sont pas utilisées pour suggérer que les denrées d'un producteur britannique sont plus sûres que celles d'un autre producteur britannique.

5.1 Structure et prise de décisions du Codex Alimentarius

La Commission du Codex Alimentarius a été établie en 1963 pour élaborer des normes alimentaires, des lignes directrices et des textes apparentés dans le cadre du programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires.¹⁸ Le Codex a deux fonctions, à savoir, le renforcement de la protection des consommateurs et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires. Spécifiquement, elle établit des normes sur la qualité et la sécurité sanitaire des aliments, y compris des normes de produits et des codes d'usages en matière d'hygiène ou de techniques. En outre, le Codex évalue les pesticides, les additifs alimentaires et les médicaments vétérinaires et établit des limites pour les résidus de pesticides et des directives pour les contaminants.

Avec le temps, les normes Codex standard ont été promues au rang de référence principale pour l'élaboration des réglementations techniques nationales dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments. Ainsi, en 1985, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa Résolution 39/248, a adopté des directives pour l'élaboration et le renforcement des politiques concernant la protection du consommateur qui stipulent:

"En formulant leurs politiques et plans nationaux en matière de produits alimentaires, les Gouvernements devraient tenir compte de la nécessité d'assurer la sécurité sanitaire alimentaire de tous les consommateurs, et appuyer et, dans toute la mesure possible, adopter des normes tirées du Codex Alimentarius établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation mondiale de la santé..."

Par ailleurs, l'Accord SPS a déterminé que les normes, directives et recommandations internationales constituaient les points de repère fondamentaux sur lesquels fonder les évaluations des réglementations techniques nationales dans le cadre des paramètres juridiques des accords du Cycle de l'Uruguay (OMC, 1995):

"Les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994."

Dans ce contexte, les normes, lignes directrices et recommandations en matière de sécurité sanitaire des aliments ont été définies comme étant (OMC, 1995):

".....les normes, directives et recommandations établies par la Commission du Codex Alimentarius concernant les additifs alimentaires, les médicaments vétérinaires et les résidus de pesticides, les contaminants, les méthodes d'analyse et d'échantillonnage, et les codes d'usages et directives en matière d'hygiène".

Il importe de reconnaître ces fonctions du Codex, et la position de plus en plus officielle que la Commission occupe dans l'établissement des règles pour l'élaboration de normes publiques obligatoires (dites 'réglementations techniques' par l'OMC) par les États membres, lorsqu'il s'agit de comprendre comment et pourquoi des normes, lignes directrices et recommandations internationales en matière de sécurité sanitaire des aliments sont établies.

Le Codex Alimentarius est une organisation ouverte à tous les États Membres et membres associés de la FAO et de l'OMS. Les États Membres, actuellement au nombre de 181¹⁹, ont un statut égal et le Directeur général de la FAO et le Directeur général de l'OMS statuent en dernier ressort. Le Codex est doté d'une structure décisionnelle et administrative formelle. Il nomme le Bureau de la Commission ainsi qu'un Comité exécutif comprenant un Président et des Vice-Présidents et sept membres régionaux. Les activités courantes du Codex sont toutefois effectuées par un Secrétariat à la FAO sous la responsabilité d'un Secrétaire, qui agit en tant que Chef du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires.

¹⁸ voir http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp (accès de mars 2009).

¹⁹ soit 180 États membres et une organisation membre (voir <http://www.codexalimentarius.net>, accès de mai 2009).

Le Codex Alimentarius comprend des organes subsidiaires qui sont chargés de l'élaboration et de la révision des normes, directives et recommandations internationales. Les comités du Codex sont des entités permanentes qui sont responsables de domaines particuliers de la sécurité sanitaire des aliments, par exemple les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments ou les systèmes d'inspection des importations et des exportations alimentaires, tandis que des groupes spéciaux intergouvernementaux de durée limitée sont créés pour élaborer des normes dans des domaines spécifiques. Les comités du Codex et les groupes spéciaux intergouvernementaux sont présidés par un État membre, qui est responsable de la gestion du programme de travail et qui prend à sa charge les dépenses afférentes. Il existe une structure parallèle de comités de coordination qui permet aux régions ou groupes de pays de coordonner les activités sur les normes alimentaires, par exemple par l'élaboration de normes régionales.

Le Codex est doté d'un processus hautement structuré pour l'établissement des normes, comme présenté ci-après (CAC, 2007):

- La première étape de la procédure d'établissement des normes commence par la présentation d'une proposition d'élaboration de norme par un gouvernement national ou un comité subsidiaire de la Commission. Elle est suivie par une décision, rendue par la Commission ou par le Comité exécutif, d'élaborer une norme, comme proposé. Des critères formels ont été établis pour aider la Commission ou le Comité exécutif à se prononcer et à désigner ou à créer l'organe subsidiaire chargé d'élaborer la norme.
- Le Secrétariat fait établir un avant-projet de norme, qui est distribué aux Gouvernements membres et aux organisations internationales intéressées pour observations. L'organe subsidiaire chargé de l'élaboration de la norme examine ces observations et les intègre dans un projet de norme.
- Le projet de norme est envoyé au Comité exécutif pour examen et à la Commission pour adoption en tant que projet de norme. Les normes peuvent être élaborées selon une procédure accélérée et, dans ce cas, le projet de norme est présenté au Comité exécutif pour examen et à la Commission pour adoption en tant que norme Codex, en omettant les étapes ci-dessus.
- Le projet de norme adopté est envoyé pour examen aux États membres et aux organisations internationales intéressées. Ces observations sont examinées par l'organe subsidiaire qui a été chargé de l'élaboration de la norme.
- Le projet de norme est envoyé au Comité exécutif pour examen et à la Commission pour adoption en tant que norme Codex.

Les décisions relatives à l'adoption de normes ou d'amendements à des normes sont normalement prises par consensus. À défaut, il est procédé à un scrutin pour les décisions à l'étape finale. Chacun des membres de la Commission a un droit de vote, et s'il est procédé à un scrutin, doit l'exercer à la réunion en question. Il n'y a pas de scrutin par courrier électronique ou postal. À ce jour, le Codex n'a eu à procéder à un scrutin qu'à de très rares occasions.

Le Codex n'est pas chargé de l'application ni de l'évaluation de conformité des normes, lignes directrices et recommandations internationales qu'il élabore. En revanche, l'application dépend de leur adoption par les États membres du Codex, en entier ou en partie, de façon formelle ou informelle et/ou de leur incorporation dans les normes d'autres organismes, y compris ceux qui établissent des normes privées.

La participation aux réunions du Codex, y compris la Commission et les organes subsidiaires, est ouverte aux États membres et aux ONG internationales admises au statut d'observateur. Ce statut a été octroyé à un nombre important d'organisations professionnelles et d'organisations de consommateurs. Toutefois, seuls les États membres ont droit de vote, et en général les présidents des réunions prennent en compte les observations suivant un ordre hiérarchique, la préférence étant accordée aux délégations officielles des Membres. Les membres déterminent librement la composition de leurs délégations officielles aux réunions du Codex, offrant ainsi aux organisations professionnelles et aux organisations de consommateurs nationales, par exemple, un moyen de participer. Par ailleurs, la plupart des membres du Codex ont mis en place des comités nationaux du Codex, avec une structure analogue à celle de la Commission du Codex Alimentarius, grâce auxquels les parties prenantes nationales peuvent contribuer aux positions nationales sur les normes proposées.

5.2 Organisation internationale de normalisation (ISO)

L'ISO est la principale organisation internationale qui élabore des normes relatives à la sécurité sanitaire des aliments en dehors du Codex. S'il est utile de comparer la structure et les processus décisionnels du Codex et de l'ISO, il importe de reconnaître le mandat historiquement très différent de ces organisations qui définit l'environnement dans lequel elles fonctionnent et la composition de leurs membres. Alors que le Codex a été créé pour définir des normes, directives et recommandations internationales qui orientent et établissent des règles qui serviront à l'élaboration des réglementations nationales dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments (voir ci-après), ISO a pour fonction d'établir des normes internationales qui sont essentiellement de nature volontaire et qui portent sur toute une gamme de produits, de services et de systèmes de gestion.

L'ISO est une ONG internationale qui élabore des normes dans de très nombreux domaines et secteurs, qui vont des spécifications de produits jusqu'aux systèmes de gestion. Dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, ISO a élaboré la norme ISO 22000:2005: Systèmes de management de la sécurité des denrées alimentaires : Exigences pour tout organisme appartenant à la chaîne alimentaire. Plus généralement, ISO a élaboré une série de guides génériques sur le fonctionnement des systèmes d'établissement de normes et d'évaluation de conformité, par exemple sur la certification par une tierce partie (Guide 28) et sur le fonctionnement des organismes d'inspection et de certification (Guides 62 et 65).

À l'image de sa dimension et de son champ d'action infiniment plus vastes, ISO a une structure de gestion hautement formalisée par rapport au Codex. Ainsi, l'ISO est composé de 160 organisations nationales de normalisation. La mission de l'ISO est de promouvoir la normalisation dans le monde afin de faciliter les échanges internationaux de biens et de services, et de développer la coopération dans les sphères d'activités intellectuelles, scientifiques, technologiques et économiques (Henson *et al.*, 2001). Elle établit des normes dans tous les domaines techniques, à l'exception de l'ingénierie électrique et électronique. Les opérations de l'ISO sont dirigées par un Conseil composé de cinq Responsables principaux et de 18 organes membres élus. Le Conseil se réunit trois fois par an pour élaborer des propositions qui sont présentées aux membres d'ISO lors de l'assemblée générale annuelle. Le Conseil nomme un trésorier, un Conseil de gestion technique et les Présidents des comités de développement des politiques. Le Conseil est aussi chargé d'établir le budget annuel.

Au regard de la définition des normes privées utilisée dans le présent document, les normes ISO occupent un territoire assez vague, qui correspond à la manière dont elles sont adoptées par les organisations de normalisation membres. Ainsi, certains d'entre eux sont des organismes du secteur public et peuvent appliquer les normes ISO comme normes publiques volontaires ou obligatoires. D'autres sont des entités privées, et en général appliquent les normes ISO en tant que normes privées volontaires, bien que leur application puisse de venir obligatoire lorsque les gouvernements font référence à ces normes dans les dispositions réglementaires. En outre, ISO occupe une position assez formelle et dominante dans la sphère de la gouvernance mondiale du commerce et de l'établissement des normes internationales, étant formellement reconnue par l'Accord OTC, et ayant qualité d'observateur auprès du Comité SPS au sein de l'OMC et du Codex.

Les activités techniques de l'ISO sont décentralisées, effectuées dans le cadre d'une hiérarchie de comités, sous-comités et groupes de travail. Les participants à ces comités incluent des représentants qualifiés de l'industrie, des instituts de recherche, des autorités gouvernementales, des organisations de consommateurs et des organisations internationales. L'administration d'un comité de normes revient à l'un des organes nationaux de normalisation membre de l'ISO. L'organe membre responsable du secrétariat d'un comité de norme désigne en général une ou deux personnes pour accomplir le travail administratif et technique. Un président de comité aide les membres à trouver un consensus. Les comités techniques sont composés de membres de l'ISO, soit au titre de membres participants, qui sont obligés de participer aux réunions et de voter sur les documents, ou de membres ayant la qualité d'observateur qui ont le droit – mais pas l'obligation – de voter et de participer aux réunions.

La procédure d'établissement des normes au sein de l'ISO est fortement structurée et commune à toutes les normes. Les principales étapes sont les suivantes:

- La première étape consiste à définir le champ d'application technique de la future norme. Le besoin d'établir une norme émane en général d'un secteur industriel, qui communique ce besoin à un organisme national membre de l'ISO. Ce dernier propose cette nouvelle activité à l'ISO, qui l'assigne à un Comité technique. La proposition est communiquée aux membres du Comité technique lequel votera sur l'utilité de la norme. Une fois la nécessité d'une norme internationale formellement reconnue et approuvée, un groupe de travail comprenant des experts techniques des pays intéressés définit les aspects techniques que la norme devra couvrir.
- La deuxième étape importante est celle de la recherche du consensus. Lorsqu'un accord a été trouvé sur le champ d'application technique de la norme, les pays négocient les spécifications détaillées figurant dans la norme. Tout est fait pour parvenir à un consensus à ce stade, bien que l'on puisse faire avancer une norme si les deux tiers des membres du Comité technique votent en sa faveur.
- La troisième étape est celle de l'approbation officielle du projet de norme internationale ainsi obtenu. Le projet de norme est communiqué aux organisations nationales de normalisation pour approbation et observations, d'abord sous forme de Projet final de norme internationale et ensuite de Norme internationale. L'approbation formelle est nécessaire à chaque étape par les deux tiers des membres de l'ISO qui ont participé activement au processus d'élaboration de la norme et 75 pour cent de tous les membres qui votent. Le texte définitif approuvé est ensuite publié en tant que norme internationale ISO.

Les directives ISO accordent une importance particulière au consensus comme principe de procédure et condition nécessaire pour la préparation de normes internationales qui seront acceptées et largement utilisées. Les directives mettent donc l'accent sur la participation aux premiers stades de la préparation et sur des échéances convenues d'un commun accord.

Une fois que l'ISO a établi une norme nationale, la mise en application relève des organismes nationaux de normalisation. Ils sont par exemple chargés de la certification selon les normes ISO et/ou d'accréditer d'autres organismes pour remplir cette fonction. Dans certains cas, les normes ISO sont transformées en normes nationales (par exemple Royaume-Uni ou États-Unis d'Amérique) ou régionales (par exemple, Europe). Ainsi, comme avec le Codex, le rôle de l'ISO dans le processus de normalisation est uniquement celui d'un normalisateur.

5.3 Gouvernance des normes privées de sécurité sanitaire des aliments

Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments sont élaborées par des organisations privées et non gouvernementales variées qui diffèrent par leurs structures institutionnelles et le degré d'intégration des processus d'élaboration, d'application et d'adoption des normes. La Figure 4 classe ces organisations en fonction de leur forme institutionnelle, et du type de norme, normes privées d'entreprise individuelle et normes privées collectives, comme définies plus haut. Ainsi, des normes privées de sécurité sanitaire des aliments peuvent être élaborées par des entreprises individuelles – entreprises alimentaires, qui adoptent aussi ces normes ou par des entreprises de normalisation spécialisées. Ces normes privées d'entreprise peuvent être soumises à la certification par une tierce partie (par exemple, Nature's Choice de Tesco) ou être certifiées par l'entreprise de normalisation elle-même (par exemple AIB International). Autrement, elles peuvent être élaborées collectivement par des entreprises alimentaires, soit dans le cadre d'organisations professionnelles (par exemple, BRC) ou par des coalitions d'entreprises qui se constituent dans l'objectif spécifique d'élaborer des normes (par exemple, GlobalGAP). Les normes privées collectives de sécurité sanitaire des aliments sont en général associées à des systèmes de certification par une tierce partie.

L'importance relative de ces différentes organisations dans l'élaboration des normes privées de sécurité sanitaire des aliments s'est profondément modifiée avec le temps (Henson et Northen, 1998); les facteurs déterminants de ce processus sont examinés plus haut. En Europe, par exemple, ce processus peut être caractérisé comme un glissement des normes d'entreprises alimentaires individuelles et d'entreprises tierces parties vers des normes privées collectives, élaborées par des organisations professionnelles et la formation de coalitions de normes privées (voir ci-dessous).

L'origine des normes privées de sécurité sanitaire des aliments en Europe remonte au secteur de la distribution alimentaire au Royaume-Uni au milieu des années 90. À cette époque, la plupart des grands

distributeurs avaient soit élaboré leurs propres normes, et faisaient souvent inspecter leurs fournisseurs par leurs propres technologues, ou adopté des normes élaborées et certifiées par des organisations ou des sociétés indépendantes (par exemple EFSIS, RSSL, LawCred, etc.). On s'est toutefois rendu compte que les exigences des grands détaillants de produits alimentaires se recoupaient en de nombreux points et que les transformateurs alimentaires fournissant plusieurs de ces entreprises faisaient l'objet de vérifications multiples. Le concept de norme privée collective de sécurité sanitaire des aliments est ainsi apparu. L'intervention du BRC n'a donc rien de surprenant; il s'agissait d'une organisation commerciale dans le cadre de laquelle les détaillants de produits alimentaires se concentraient sur des questions d'intérêt commun. La Norme BRC (dénommée aujourd'hui Global Standard-Food du BRC) est ainsi apparue en 1998. En conséquence, la plupart des grands distributeurs alimentaires du Royaume-Uni (mais pas tous) ont commencé à ne plus appliquer leurs propres normes d'entreprise, tandis que les organisations et les sociétés indépendantes de normalisation ont concentré leurs activités sur la certification selon la norme BRC.

Figure 4: Formes des organisations qui fixent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments

Catégorie de norme	Forme organisationnelle	Exemples
Normes d'entreprises individuelles	Entreprises alimentaires privées	Nature's Choice (Tesco) Filière Qualité (Carrefour) Field-to-Fork (Marks & Spencer)
	Entreprises privées de normalisation	ProSafe Certified SCS Clean Food Standard PrimusLabs GAP Certification Program EFSIS Standards for Companies Supplying Food Products AIB Consolidated Standards
Normes collectives nationales ou internationales	Organisations professionnelles	Global Standard du BRC pour la sécurité des aliments International Food Standard SQF1000/2000
	Coalitions privées de normalisation	GlobalGAP Dutch HACCP Code Assured Food Standards

Source: établi par l'auteur

Les distributeurs en Europe continentale ont à leur tour vu l'utilité d'une sécurité sanitaire des aliments collective, et en 2000 un groupe de grands distributeurs allemands a élaboré la International Food Standard (IFS), ici encore dans le cadre d'une organisation commerciale existante, la Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE). En 2003, la Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD), une organisation représentant les distributeurs français, a participé au développement de l'IFS. L'IFS est ainsi devenue la première norme paneuropéenne collective de sécurité sanitaire des aliments après la sortie de l'exploitation.

Lorsqu'il n'existe pas d'organisations professionnelles ou lorsque les organisations en place ne sont pas considérées comme un lieu institutionnel approprié pour l'élaboration de normes privées, on voit souvent apparaître des coalitions privées de normalisation. On peut citer à ce titre deux exemples importants, à savoir Dutch HACCP et EurepGAP/GlobalGAP. Dans le cas de Dutch HACCP – une norme collective privée de sécurité sanitaire des aliments après la sortie de l'exploitation aux Pays-Bas – un Conseil national néerlandais d'experts a été constitué, comprenant le gouvernement, des organismes d'exécution, des détaillants de produits alimentaires, des fabricants de produits alimentaires, des associations commerciales et des organisations de consommateurs. La norme Dutch HACCP a ensuite été mise sous le contrôle d'une fondation à but non lucratif. La norme EurepGAP – une norme collective privée pour la production de fruits et de légumes – a été adoptée par le Groupe de travail européen des détaillants producteurs (EUREP), une coalition de 13 grands détaillants de produits alimentaires en Europe créée en 1997. Un protocole privé transnational pour l'application de GAP par les fournisseurs de produits frais avait été approuvé à partir de 1999. Au milieu des années 2000, environ 30 grands distributeurs de produits alimentaires, dans 12 pays

européens participaient à EUREP, contrôlant une part estimée à 85 pour cent des ventes au détail de produits frais (Garcia Martinez et Poole, 2004).

L'étape suivante, et la plus récente, dans l'évolution des normes privées de sécurité sanitaire des aliments a été l'apparition de l'Initiative mondiale de la sécurité des aliments (GFSI) en tant que plateforme de référence pour les normes privées de sécurité sanitaire des aliments. Comme au Royaume-Uni à la fin des années 90, mais cette fois à l'échelle mondiale, on a reconnu qu'un grand nombre de détaillants de produits alimentaires (et aussi de sociétés de restauration) avaient adopté des normes privées de sécurité sanitaire analogues. En Europe, la Global Standard pour la sécurité des aliments du BRC, le Dutch HACCP et l'IFS étaient mises en œuvre parallèlement en Europe, tandis que la norme SQF avait été mise au point en Australie et ensuite transportée aux États-Unis (Henson, 2007). Ainsi, de nombreux grands transformateurs de produits alimentaires se conformaient et étaient certifiés conformes simultanément à de multiples normes privées de sécurité sanitaire des aliments. Alors que l'harmonisation de ces normes était considérée comme un problème difficile à surmonter, il est apparu possible de référencer ces normes selon le principe "une fois certifié, accepté partout". Le GFSI a mis au point une plateforme de références, qui actuellement reconnaît quatre normes collectives privées après la sortie de l'exploitation (GFSI, 2008). Il a aussi mis en place une plateforme comparable pour les normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans la production primaire, qui référence actuellement deux normes.

On constate aussi que l'importance relative des différentes institutions dans l'adoption des normes privées de sécurité sanitaire des aliments est très différente selon les pays ou régions, et qu'elle est fonction des systèmes réglementaires et de la structure et du mode opératoire des chaînes de valeur. Ainsi, aux États-Unis, des entreprises privées de normalisation établies depuis longtemps, qui assurent souvent des services de certification au regard des exigences réglementaires et/ou des normes volontaires de sécurité sanitaire des aliments du gouvernement américain, continuent de jouer un rôle de premier plan.²⁰ Par exemple, les normes AIB International reposent principalement sur le collectif des dispositions réglementaires de la Food and Drugs Administration (FDA) et/ou de l'USDA. De même, plusieurs sociétés de normalisation ont élaboré des normes pour le secteur des produits frais, en réponse aux demandes des grands distributeurs alimentaires qui exigent de leurs fournisseurs qu'ils adhèrent au Guide de la FDA pour minimiser les dangers pour la sécurité sanitaire dus aux agents microbiens présents dans les fruits et légumes (FAO, 2007). Le manque apparent de coalitions de normes privées aux États-Unis est aussi remarquable, bien que les producteurs et les détaillants américains collaborent maintenant avec GlobalGAP, la couverture géographique de cette série de normes dépasse maintenant l'Europe et a tendance à se mondialiser (d'où l'abandon du nom d'EurepGAP). Les détaillants alimentaires, les sociétés de restauration et les fabricants de produits alimentaires aux États-Unis participent aussi davantage à GFSI.

5.4 Mécanismes de normalisation utilisés pour quelques unes des grandes normes alimentaires privées

Les mécanismes spécifiques employés pour établir des normes privées diffèrent selon les formes d'organisations présentées plus haut et parmi ces formes elles-mêmes. On s'efforcera ci-après d'identifier les caractéristiques générales du processus de normalisation pour chaque type d'organisation en citant quelques exemples.

Normes d'entreprises alimentaires

Les normes alimentaires d'entreprises individuelles sont élaborées et adoptées par des sociétés privées, principalement des grands détaillants alimentaires et des sociétés de restauration, de sorte que ces deux processus sont en général étroitement harmonisés. Dans les sociétés qui ont conservé d'importantes capacités techniques dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments (par exemple Tesco Stores et Marks and Spencer au Royaume-Uni), ces normes peuvent être élaborées de façon interne, tandis que les sociétés dont les capacités techniques sont plus limitées s'adressent en général à des consultants externes. Ces processus ont tendance à être largement fermés, avec peu ou pas de possibilités d'apports des parties prenantes à moins que leur contribution n'ait été spécifiquement sollicitée par l'entreprise privée qui établit la norme. Dans la pratique, les entreprises qui élaborent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments peuvent toutefois avoir intérêt à mettre en place des mécanismes, formels ou informels, permettant d'utiliser des contributions

²⁰ Le rôle des entreprises privées de normalisation est bien établi aux États-Unis, les premières normes AIB International remontent en effet à 1956.

de provenance plus large. D'un côté, il peut s'agir d'un moyen d'enrichir le processus de normalisation avec des faits et expériences nouveaux. De l'autre, les entreprises peuvent avoir intérêt à formuler la norme comme 'indépendante' pour des raisons de crédibilité vis-à-vis de ceux qui appliquent la norme et des consommateurs, si la norme leur est communiquée. Par exemple, les révisions en cours de la norme Nature's Choice de Tesco sont dirigées par un Comité technique consultatif qui comprend des membres de la propre équipe technique de Tesco, des producteurs, des experts techniques indépendants et CMi, le registraire du plan Nature's Choice (voir plus loin).²¹

Le moteur principal des normes alimentaires d'entreprises est le besoin ressenti par l'entreprise elle-même, en tant qu'entité qui élabore et adopte la norme. Il convient de reconnaître, toutefois, que les entreprises alimentaires privées n'ont aucun intérêt à mettre en place des normes de sécurité sanitaire des aliments que leurs fournisseurs auront du mal à respecter et/ou qui imposeront aux chaînes de valeur auxquelles elles participent des coûts déraisonnables par rapport au niveau de protection offert. Les coûts de la conformité à ces normes doivent être supportés quelque part dans la chaîne de valeur, même s'ils peuvent être compensés d'une certaine façon par des améliorations dans l'efficacité générale du système, soit par des prix plus élevés payés par ceux qui adoptent les normes et/ou par des marges plus faibles pour leurs fournisseurs. Les acheteurs dominants se refusent en général à absorber des coûts, mais ils sont aussi conscients de la nécessité de conserver une base critique de fournisseurs fiables.

Les normes d'entreprises alimentaires privées sont généralement associées à des systèmes de certification de seconde ou tierce partie, aux termes desquels les fournisseurs sont contrôlés tous les ans. Dans le cas de la certification tierce partie, les entreprises privées de certification sont approuvées par l'entreprise alimentaire qui élabore la norme. Par exemple, Tesco Stores passe un contrat avec une société extérieure (CMi) en tant que registraire de Nature's Choice. CMi gère l'enregistrement et la certification des cultivateurs, en ayant recours à son propre personnel de vérification et à des vérificateurs indépendants appartenant à des organismes internationaux de certification. Marks and Spencer, en revanche, gère l'application de sa norme Field to Fork de façon interne, tandis que les vérifications des fournisseurs sont réalisées par son propre personnel technique et par des vérificateurs indépendants agréés. Le choix entre ces différentes approches de vérification et de certification des fournisseurs reflète la pondération du coût par rapport au risque acceptée par l'entreprise qui établit et qui adopte la norme; la certification tierce partie, par exemple, repousse les coûts vers le bas de la chaîne mais peut être perçue comme apportant une moins grande sécurité que lorsque l'entreprise effectue ses propres contrôles des fournisseurs (Henson et Northern, 1998).

Entreprises et organisations privées de normalisation

Les entreprises et organisations privées de normalisation élaborent en général des normes en utilisant des ressources techniques internes et/ou des consultants externes. Cependant, des avis et des orientations sont d'ordinaire obtenus, de manière formelle ou informelle, auprès de ceux susceptibles d'adopter les normes. La plupart de ces sociétés ont un but lucratif et leur succès commercial dépend de l'adoption de leurs normes dans les chaînes de valeur, essentiellement des sociétés de distribution de produits alimentaires et de restauration. Comme indiqué plus haut, aux États-Unis, où les sociétés privées de normalisation restent un élément clé du secteur des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, nombre de ces normes sont explicitement liées à la conformité aux dispositions réglementaires. En réalité, ces normes sont essentiellement une synthèse de documents réglementaires publiés ou de normes publiques volontaires.

Les normes de sécurité sanitaire des aliments établies par des entreprises privées de normalisation sont généralement certifiées par l'entreprise de normalisation elle-même. D'ailleurs les honoraires versés pour la certification sont souvent la principale source de revenu pour ces entreprises. Par exemple, AIB International, un institut qui s'occupe d'éducation, d'avis technique et de recherche ainsi que de services de sécurité sanitaire des aliments, tire au moins 45 pour cent de ses revenus de la prestation de services de vérification et de certification pour l'industrie alimentaire.²² On peut raisonnablement en déduire que AIB International est devenu tributaire de ses revenus d'audit et de certification.

²¹ Voir <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (accès de mars 2009)

²² Voir <https://www.aibonline.org/about/history/> (accès de mars 2009)

Normes privées collectives

Les normes privées collectives, qu'elles soient établies par des organisations professionnelles ou par des coalitions de normes privées, sont en général élaborées par des comités techniques composés des sociétés membres et, dans certains cas d'experts extérieurs, de représentants des fournisseurs, etc. Dans un grand nombre de ces organisations, le secrétariat joue un rôle fondamental dans le processus de normalisation. Le but essentiel du processus d'élaboration de normes est de rapprocher les besoins et les demandes antagoniques de ceux qui adoptent en dernier lieu ces normes; comme noté plus haut, les normes privées n'ont d'utilité que si elles sont adoptées. C'est pour cette raison, que l'élaboration des normes privées collectives peut prendre beaucoup plus de temps que lorsqu'il s'agit de normes d'entreprises alimentaires. Les coûts de participation au processus de normalisation peuvent être moins élevés que pour une norme privée individuelle, mais les compromis qui doivent être acceptés en sont la contrepartie.

L'introduction de normes privées collectives de sécurité sanitaire des aliments se fait en général dans le cadre d'un processus 'semi-fermé', en particulier lorsque les membres de l'organisation qui élabore les normes sont aussi les principaux « adopteurs » de ces normes. Il existe en général une structure de prise de décisions à plusieurs niveaux qui permet la contribution technique des membres de l'organisation professionnelle ou de la coalition de normes, ainsi que d'autres parties prenantes 'sollicitées'. Quelques exemples sont présentés ci-après.

La Global Standard du BRC pour la sécurité des aliments est un exemple de norme où les principaux "adopteurs" de la norme – les grands détaillants alimentaires du Royaume-Uni – participent concrètement au processus de normalisation. Les révisions de la norme sont gérées par une équipe interne chargée des normes mondiales qui reçoit des orientations d'un comité technique consultatif composé de détaillants et d'autres parties prenantes. L'ensemble du processus de normalisation est supervisé par un comité de gouvernance et de stratégie qui comprend des membres du BRC et d'autres représentants internationaux.

Le SQFI, qui établit la Série SQF de norme privée de sécurité sanitaire des aliments, fonctionne de façon très autonome vis-à-vis de FMI, son organisation de tutelle.²³ La mission déclarée de SQFI est: "Faciliter l'indépendance et l'intégrité du système SQF et guider et servir tous les secteurs de l'industrie alimentaire mondiale en supervisant les aspects techniques du Programme SQF." L'examen permanent des normes SQF est réalisé par un comité technique consultatif qui comprend des représentants des secteurs de la distribution, de la fabrication et de la production alimentaires provenant des États-Unis et du reste du monde. Une série de sous-comités techniques fournissent des orientations sur l'application des normes dans les différents secteurs. Le Directeur technique de SQFI gère les activités du Comité technique consultatif et prépare et communique aux membres du Comité les documents pour examen. Étant donné l'énorme base potentielle des adopteurs de normes, ils ne peuvent pas tous participer au processus de normalisation, et le Directeur technique sollicite souvent d'autres opinions à titre de contributions au Comité technique consultatif. La décision éventuelle de modifier les normes SQF est prise par le SQFI.

Le processus de normalisation le plus ouvert dans le domaine des normes privées collectives de sécurité sanitaire des aliments est sans doute celui suivi par GlobalGAP. Cette dernière est une norme intégrée unique, qui comporte des applications modulaires pour différents groupes de produits, allant de la production végétale et animale au matériel végétal de multiplication et à la fabrication d'aliments composés pour animaux. Son processus décisionnel en matière de normalisation est très structuré, et a fortement évolué avec le temps, à l'image des changements organisationnels plus larges qui sont à la base de la norme. L'influence des grands adopteurs de la norme – les grands distributeurs européens – a progressivement diminué, la représentation formelle des producteurs/fournisseurs ayant été renforcée. Les facteurs qui ont déterminés ces changements sont peut-être moins importants ici que les implications pour le processus de normalisation, qui est devenu progressivement plus ouvert aux intrants des parties prenantes.²⁴ Les éléments fondamentaux du processus de normalisation, tel qu'il fonctionne actuellement sont les suivants (GlobalGAP, 2008):

²³ Voir http://www.sqfi.com/about_us.htm (accès de mars 2009)

²⁴ Dans la pratique, les représentants des grands distributeurs ont conservé le pouvoir fondamental d'approuver les normes GlobalGAP, nouvelles ou révisées. En tant qu'adopteurs ultimes de ces normes, ce sont eux qui décident en dernier lieu si ces normes doivent ou non être appliquées dans les chaînes de valeur mondiales.

- La décision de démarrer les travaux sur une nouvelle norme ou sur la révision d'une norme est prise par le Conseil d'administration, qui est composé de membres élus provenant à égalité du secteur de la distribution alimentaire et de celui de la production/fourniture. Les décisions sont prises par consensus. Le cadre de référence est alors rédigé et affiché sur le site web de GlobalGAP, et les parties prenantes sont invitées à formuler leurs observations.
- Les Comités sectoriels de GlobalGAP sont chargés des prises de décisions sur les éléments de la norme qui relèvent de leur secteur. Les membres de ces comités sont élus, un équilibre entre les secteurs de la distribution alimentaire et de la production/fourniture étant respecté. Cependant, dans la pratique, le Secrétariat joue un rôle fondamental en dirigeant l'établissement ou la révision des normes GlobalGAP.
- À deux étapes du processus de normalisation, les projets de normes sont affichés sur le site web de GlobalGAP pour une période de 60 jours, et des observations sont sollicitées auprès des parties prenantes. Ces observations sont compilées par le Secrétariat qui les communique aux comités de secteur pertinents.
- Les normes nouvelles ou révisées sont en premier lieu approuvées par le comité de secteur pertinent, si possible par consensus ou par scrutin à majorité simple. Le Conseil d'administration élu est responsable de l'approbation finale de la norme.

Outre les deux périodes de consultation des parties prenantes qui s'inscrivent dans le processus de normalisation, des institutions formelles ont été créées pour faciliter et coordonner les relations entre GlobalGAP et les parties prenantes. Par exemple:

- Un Comité des organes de certification, composé de représentants d'organismes de certification agréés, dont l'objectif est de répercuter l'information sur les questions d'application et de permettre aux certificateurs de s'exprimer.
- Les groupes nationaux de travail technique, établis volontairement par les membres de GlobalGAP, fournissent des précisions sur l'application des normes à l'échelon local. Les directives élaborées par ces groupes de travail sont approuvées par le comité de secteur pertinent et affichées sur le site web GlobalGAP. Ces groupes de travail fournissent aussi des contributions de fond durant le processus formel de normalisation.
- En mai 2007 un projet d'Africa Observer intitulé Smallholder Ambassador a été créé avec le financement de GTZ et de DFID. Le projet avait pour objectif de faire remonter l'information des petits exploitants jusqu'aux comités de secteur sur les moyens de faciliter concrètement la conformité des petits exploitants aux normes GlobalGAP.

La croissance rapide de GlobalGAP a stimulé le développement des codes privés et/ou publics des bonnes pratiques agricoles, dont l'équivalence a été formellement reconnue dans un certain nombre de pays. Un processus officiel de reconnaissance a été établi à cette fin, selon lequel un organisme agréé indépendant entreprend un processus d'évaluation. À ce jour, 13 plans nationaux de Bonnes pratiques agricoles ont été formellement reconnus comme équivalents GlobalGAP, dont quatre se situent dans des pays en développement.²⁵

Aucune des organisations qui introduisent des normes privées collectives de sécurité sanitaire des aliments, qu'il s'agisse d'organisations professionnelles ou de coalitions de normes, n'effectue la vérification ou la certification de ces normes, comme le demande le Guide 65 de l'ISO. En revanche, des organisations de certification tierce partie sont approuvées et autorisées à certifier ces normes. Les entreprises qui appliquent ces normes sont alors libres de choisir parmi les certificateurs agréés. Par exemple, la certification selon la Global Standard du BRC pour la sécurité sanitaire des aliments est effectuée par des organismes de certification tierce partie. Le BRC a mis en place une procédure formelle de notification/plainte qui permet le retour d'informations sur la performance des installations de manutention certifiées et/ou les organismes de certification agréés. Dans le même ordre d'idée, GlobalGAP a passé des accords avec plus de 100 organismes indépendants de certification qui agissent en tant que sociétés indépendantes de vérification et de certification. Ces organismes sont contrôlés dans le cadre d'un programme mondial d'intégrité afin de garantir la cohérence et la conformité au regard du Guide 65 de l'ISO.

²⁵ voir http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=62 (accès de mars 2009)

5.5 L'Initiative mondiale de sécurité des aliments et les processus de reconnaissance pour les normes privées

Comme indiqué plus haut, la GFSI a été élaborée comme une plateforme de reconnaissance pour les normes privées de sécurité sanitaire des aliments déjà établies, qui vise à réduire les doubles emplois de la certification et à contribuer au principe de "une fois certifié, accepté partout". La GFSI a adopté un Document directif qui, a été jusqu'ici appliqué pour référencer quatre normes privées de sécurité sanitaire des aliments applicables après la sortie de l'exploitation (à savoir Global Standard du BRC pour la sécurité sanitaire des aliments, IFS, Dutch HACCP et SQF 2000). Par voie de conséquence, sept des grandes chaînes internationales de distribution alimentaire sont convenues d'accepter comme équivalentes ces quatre normes référencées (GFSI, 2008).

La GFSI est dotée d'un système de prise de décision plutôt 'fermé' avec des mécanismes limités pour les parties prenantes, autres que les membres, qui veulent avoir un rôle concret dans la définition du Document directif et/ou la reconnaissance des normes. Dans le même temps, la GFSI s'est transformée; alors qu'il s'agissait d'un club composé essentiellement des plus grands distributeurs alimentaires elle inclut désormais d'autres parties prenantes de la chaîne de valeur agro-alimentaire. Ainsi, nombre des grandes entreprises de fabrication de produits alimentaires et de services de restauration interviennent maintenant dans le processus décisionnel de la GFSI. Par contre, les détaillants et les fabricants moins importants n'ont guère leur mot à dire.

La direction stratégique et la gestion quotidienne de la GFSI sont supervisées par le Conseil de fondation de la GFSI, composé de grands distributeurs alimentaires, opérateurs de services de restauration et fabricants de produits alimentaires qui sont nommés sur invitation. Le Conseil doit approuver toutes les révisions du Document directif et la reconnaissance de normes référencées. Il est conseillé par le Comité technique de la GFSI qui comprend des détaillants alimentaires, des opérateurs de services de restauration, des fabricants de produits alimentaires, des organisations de normalisation, des organismes de certification, des organismes d'accréditation, des associations professionnelles et d'autres experts techniques. Les membres du Comité technique sont nommés par invitation. Au niveau des grandes orientations, les parties prenantes peuvent contribuer de façon plus large, dans le cadre du Forum des parties prenantes de la GFSI qui se réunit tous les ans pour examiner les questions de sécurité sanitaire des aliments. Toutes les questions soulevées lors du Forum des parties prenantes sont prises en considération par le Conseil de fondation de la GFSI lorsqu'il établit le programme de travail du Comité technique de la GFSI.

6 La légitimité des normes privées de sécurité sanitaire

L'analyse qui précède a mis en lumière les motivations de l'élaboration de normes privées de sécurité sanitaire des aliments et de l'utilisation des processus associés de certification de seconde ou tierce partie, ainsi que les structures de gouvernance des organisations qui élaborent ces normes, en accordant une attention particulière aux processus de prise de décision. L'importance croissante des normes privées dans la production et le commerce des aliments pose la question de la légitimité de ces normes. Comme Brunsson et Jacobsson (2000) le soutiennent, tout le monde peut créer une norme, et les normes ne sont que des règles que l'on est libre de suivre. Cependant, lorsque des normes sont rendues juridiquement contraignantes parce qu'elles sont adoptées par les gouvernements (c'est le cas des normes privées ayant force légale dans la Figure 2 ci-dessus), ou lorsque des normes sont adoptées de façon suffisamment large pour modifier l'accès au marché (c'est-à-dire qu'elles deviennent de fait des exigences commerciales) leur impact devient problématique. Si, dans un cas extrême, la conformité à une norme devient une condition préalable à l'accès aux marchés importants, il y a des retombées directes sur ceux qui sont obligés de les adopter. Les réglementations adoptées par les gouvernements créeront des problèmes du même ordre – sont-ils proportionnés au risque, y a-t-il un fondement scientifique et le poids de la conformité est-il réparti équitablement?

Si on laisse de côté la position administrative des normes privées de sécurité sanitaire des aliments au regard de l'OMC, qui est examinée plus loin, les indicateurs suivants peuvent être utilisés pour apprécier la 'légitimité' de ces normes. Noter que le terme légitimité est utilisé ici de manière assez large pour signifier 'équité' plutôt que dans un sens juridique ou éthique strict:

- Transparence du processus de normalisation.

- Influence concrète des parties prenantes de la chaîne de valeur agro-alimentaire sur le processus de normalisation
- Prise en compte des intérêts des pays en développement dans le processus de normalisation.
- Rapidité du processus de normalisation et réactivité à la demande de normes nouvelles ou révisées.
- Capacité d'évolution du processus de normalisation en fonction des besoins.
- Capacité des normes à promouvoir des processus d'harmonisation et/ou référendaire des exigences de sécurité sanitaire des aliments.
- Fondement sur le risque et/ou efficience à assurer des niveaux particuliers de protection de ces normes.

Tous ces indicateurs de légitimité sont analysés ci-après. Il n'est pas essayé d'établir un ordre de priorité pour ces indicateurs; d'autres paramètres pourraient être pris en compte. Le but n'est pas d'apprécier si le Codex (par exemple) est plus ou moins légitime que GlobalGAP ou le BRC (par exemple) en tant que fixateurs de normes privées de sécurité alimentaire. La présente section souligne plutôt les 'forces' et les 'faiblesses' du Codex et des normes privées par rapport aux grands indicateurs définis ci-dessus.

Dans l'ensemble, les processus d'établissement de normes du Codex sont notablement plus transparents que ceux des organisations qui élaborent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments et de l'ISO. Par exemple, des rapports détaillés des réunions des comités subsidiaires du Codex et de la Commission du Codex Alimentarius sont publiés et affichés sur le site web du Codex. En outre, certains gouvernements membres compilent et diffusent leurs propres rapports synthétiques des réunions du Codex, comme par exemple les États-Unis. À l'inverse, le compte rendu des réunions des organisations privées de normalisation en général n'est pas divulgué, ce qui empêche d'apprécier la part des intérêts concurrentiels dans l'élaboration des normes privées. La nature plutôt translucide de la normalisation privée n'a rien de surprenant. Ces normes sont essentiellement induites par les besoins de ceux qui les adoptent, qui sont également les 'voix' prédominantes dans le processus de normalisation, et il n'y a manifestement aucun avantage à tirer d'une meilleure information sur la façon dont ces normes sont fixées, en particulier lorsqu'il s'agit de normes interentreprises qui ne sont pas communiquées aux consommateurs.

Pour ce qui concerne le caractère global de la participation des parties prenantes de la chaîne de valeur agro-alimentaire, le Codex s'est doté d'un certain nombre de mécanismes qui permettent aux ONG internationales d'avoir leur mot à dire dans le processus d'établissement des normes. Les ONG internationales, y compris les organismes professionnels et les organisations de consommateurs, peuvent assister aux réunions des organes subsidiaires de la Commission en qualité d'observateurs officiels. Selon les pays, des ONG nationales sont aussi autorisées à assister aux réunions du Codex dans le cadre des délégations officielles et peuvent également participer aux comités nationaux du Codex. Il est évident qu'un nombre important d'ONG internationales et nationales participent de cette manière (Henson, 2002). D'ailleurs, l'Évaluation du Codex, achevée en décembre 2002, concluait qu'il était nettement plus ouvert et plus accueillant envers les ONG que nombre d'organisations internationales (CAC, 2002). Par contre, la plupart des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sont élaborées selon un processus plutôt 'fermé' auquel seules certaines parties prenantes (en général le secteur professionnel) peuvent participer. En général, les organisations de consommateurs ont un rôle limité ou inexistant dans ce processus. Hirst (2001) affirme d'ailleurs:

"Le caractère inclusif et transparent du processus de normalisation privé peut être au moins aussi problématique que celui des réglementations publiques, mais sans les garanties multilatérales des Accords SPS et OTC."

GlobalGAP se démarque toutefois comme étant une organisation dans laquelle la normalisation est relativement ouverte. Les projets de normes sont soumis à deux périodes de consultation ouverte, les réponses étant insérées dans les procédures officielles de prises de décision. Par ailleurs, il existe des mécanismes qui permettent de répercuter les expériences et les intérêts des organismes de certification et de ceux qui sont chargés d'appliquer les normes sur le Secrétariat de GlobalGAP. Bien évidemment, l'aptitude des parties prenantes à établir un dialogue avec GlobalGAP et à représenter leurs intérêts sera fonction de leurs capacités – techniques, financières et humains – et des préoccupations manifestes ont été exprimées dans ce domaine à l'égard des pays en développement, des organisations de consommateurs, etc. Les grands

exportateurs et les grandes associations commerciales dans les principaux pays exportateurs sont mieux armés pour participer et décider des ordres du jour.

Le niveau de participation des pays en développement à l'élaboration des normes internationales par le Codex, l'ISO et d'autres organisations internationales de normalisation est un problème qui est loin d'être nouveau (Henson *et al*, 2001; Banque mondiale, 2005; CAC, 2002; CNUCED, 2007a). Dans le cas du Codex, malgré les efforts visant à fournir une aide financière et/ou technique, par exemple dans le cadre du Fonds fiduciaire du Codex, la participation régulière des pays en développement se limite en général à un nombre relativement faible de pays à revenu moyen (par exemple Argentine, Brésil, Chili, Chine, Inde, Malaisie, Mexique, Afrique du Sud et Thaïlande). La plupart des autres pays en développement (et en particulier la plus grande partie des pays à faible revenu) assistent aux réunions de façon sporadique. De fait, leur participation aux réunions des organes subsidiaires, où les normes sont réellement élaborées, reste très faible.

Dans le cas des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, il semblerait que les intérêts des pays en développement ne jouent guère de rôle dans l'établissement des normes, étant donné que les parties prenantes clés dans ces organisations sont des intérêts commerciaux (plutôt que des États nations) dans les pays industrialisés. La seule exception est GlobalGAP, qui a collaboré avec DFID et GTZ pour établir une Consultation des petits exploitants/African Observer chargée de faire des recommandations sur comment rendre les normes GlobalGAP plus adaptées à la production des petits exploitants dans l'objectif de réduire les coûts de la conformité. Il reste à voir si ce projet a un impact significatif sur le processus de normalisation. La motivation essentielle de cette initiative a été les critiques considérables soulevées par la norme GlobalGAP et ses effets sur les petits exploitants, en particulier en Afrique subsaharienne (voir ci-après). D'ailleurs, GlobalGAP est devenue sans doute la *cause célèbre* parmi les critiques des normes privées de normes de sécurité sanitaire des aliments en général, pas seulement au sein de l'OMC (voir plus loin). D'autres normes privées ont suscité une grande consternation parmi les défenseurs des petits exploitants dans les pays en développement (par exemple Nature's Choice de Tesco), même s'il ne semble qu'elle ait motivé des initiatives analogues à celles de GlobalGAP.

L'une des critiques les plus importantes formulées à l'encontre du Codex et d'autres organisations internationales de normalisation, c'est le temps et les autres ressources dépensées pour l'élaboration ou la révision des normes (Henson, 2002). Il est fait valoir que, étant donné la volonté de trouver un consensus parmi 180 États membres dont les priorités et les niveaux de développement économique sont très différents, l'élaboration de normes est un processus lent et difficile. Il n'est pas rare qu'il faille plusieurs années pour qu'une norme, des directives ou des recommandations soient adoptées définitivement par la Commission (Henson, 2002). Par contre les parties prenantes de la chaîne de valeur agro-alimentaire, et notamment les grands distributeurs et fabricants de produits alimentaires, ont eux besoin que les normes soient élaborées ou révisées rapidement en fonction des circonstances. D'ailleurs, de nombreuses organisations privées de normalisation ont des processus rationalisés qui sont également bien dotés en ressources; outre un Secrétariat rémunéré, les membres commerciaux de ces organisations fournissent les services de leurs agents techniques et couvrent les frais de voyage associés à la participation aux réunions. Dans le même temps, un jeu d'intérêts relativement serré intervient bien sûr dans le processus de fixation des normes, de sorte qu'une grande partie du débat de fond porte davantage sur les questions techniques que sur la nécessité de la norme et ses objectifs généraux. Par exemple, la Global Standard du BRC pour la sécurité des aliments a été révisée cinq fois entre 1998 et 2008 (Swoffer, 2009). De même, si des différences ont été notées entre la norme ISO 22000 et le Document directif de la GFSI (notamment au niveau des processus d'accréditation, des pratiques optimales de fabrication et de l'appartenance) (GFSI, 2008), la CIAA (un consortium des industries de l'alimentation et des boissons) a élaboré un programme de conditions préalables qui, combiné à ISO 22000, devrait obtenir la reconnaissance selon le document directeur de GFSI. L'organisation privée de normalisation, dont le processus d'élaboration est peut-être le plus perfectionné, GlobalGAP, est néanmoins capable de mettre ses normes à jour tous les quatre ans.

L'un des facteurs de l'efficacité des organisations privées de normalisation est leur capacité d'adaptation aux circonstances. Par exemple, GFSI et GlobalGAP ont élargi la composition de leurs membres pour inclure les nouvelles parties prenantes de la chaîne de valeur agro-alimentaire et ont assimilé cette base plus large dans le processus d'établissement des normes. GlobalGAP montre aussi sa capacité à suivre la législation de l'UE, en introduisant de nouveaux éléments dans la norme en fonction de l'évolution du marché européen.

Ces organisations sont en effet impulsées par des intérêts sectoriels circonscrits et ont des structures de gestion légères, alors qu'au sein du Codex, comme dans le processus d'établissement de norme lui-même, les décisions sont prises par consensus. Il n'est donc pas surprenant que plusieurs des changements institutionnels recommandés par l'Évaluation du Codex en 2002 n'aient pas été adoptés.

L'un des moteurs essentiels du Codex c'est l'élaboration de normes internationales qui favoriseront l'harmonisation progressive des normes de sécurité sanitaire des aliments dans le monde. D'ailleurs, l'Accord SPS fait spécifiquement référence aux normes, lignes directrices et recommandations du Codex et donne aux membres de l'OMC un moyen automatique de se conformer à l'Accord, en fondant leurs mesures nationales sur les normes, lignes directrices et recommandations adoptées par le Codex (Roberts, 1998). Il semble toutefois que l'harmonisation entre les réglementations nationales de sécurité sanitaire des aliments et les normes internationales ait été relativement lente. (Roberts et Unnevehr, 2005).²⁶ L'une des principales critiques des normes privées de sécurité sanitaire des aliments est qu'elles compromettent le processus d'harmonisation, en introduisant une nouvelle strate de gouvernance qui fragmente encore davantage les marchés nationaux en fonction des exigences de sécurité sanitaire que les exportateurs doivent respecter (Henson, 2007). S'il ne fait aucun doute que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments ont eu pour effet d'établir une discrimination entre les chaînes de valeur agro-alimentaires en fonction des normes de sécurité sanitaire adoptées par les grands acheteurs, il n'en est pas moins vrai que les organisations privées de normalisation ont elles-mêmes induit des processus d'harmonisation et d'équivalence.²⁷ Parmi les exemples cités plus haut, on peut rappeler l'élaboration de la Global Standard du BRC pour la sécurité des aliments au Royaume-Uni (Henson et Northen, 1998) et l'établissement par la suite de la GFSI au niveau mondial. Ces processus d'harmonisation et d'équivalence se sont sans doute, déroulés plus rapidement qu'il ne l'aurait été possible dans le cadre du Codex et de l'OMC. De plus, on peut supposer que, compte tenu de la part du commerce international des produits alimentaires que représentent maintenant les grands détaillants de produits alimentaires, entreprises de restauration et fabricants de produits alimentaires, l'élaboration de normes privées collectives de sécurité sanitaire des aliments et leur reconnaissance réciproque a contribué de manière substantielle à l'harmonisation des normes de sécurité sanitaire des aliments en général.

Enfin, même si l'élaboration de normes privées de sécurité sanitaire des aliments de la part des parties prenantes de la chaîne de valeur agro-alimentaire est reconnue comme légitime dans son principe, l'une des préoccupations essentielles qu'elles suscitent dans la pratique c'est leur prétendu manque de fondement scientifique (OMC, 2008b). Aux termes de l'Accord SPS, les membres de l'OMC sont tenus de démontrer que leurs mesures nationales de sécurité sanitaire des aliments reposent sur une évaluation des risques à base scientifique (Roberts, 1998). Lorsque ces mesures nationales s'appuient sur des normes, lignes directrices ou recommandations du Codex, cette exigence est considérée comme remplie, ce qui fait que l'évaluation des risques est devenue un élément primordial de l'établissement des normes au sein du Codex. Il importe à ce point de préciser ce qu'on entend par évaluation des risques. Les membres de l'OMC sont libres de déterminer le 'niveau de protection qui leur convient' (Henson, 2001), mais doivent démontrer que les mesures mises en place sont compatibles avec ce niveau déclaré de protection.

Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments, dans la mesure où elles ne relèvent pas de la compétence de l'OMC (voir plus loin) ne sont pas liées par ces règles. Parallèlement, l'un des moteurs essentiels de ces normes privées c'est la gestion des risques (voir plus haut), déterminée par le niveau de protection requis de ceux qui les adoptent dans le contexte des exigences réglementaires dans lequel ils opèrent. À priori, les adopteurs des normes privées de sécurité sanitaire des aliments ne s'engageraient pas dans l'élaboration de ces normes et/ou n'imposeraient pas des coûts supplémentaires à leurs chaînes d'approvisionnement s'ils n'avaient pas besoin d'une protection supplémentaire. Dans certains cas, les normes privées de sécurité sanitaire des aliments mettent donc simplement en place des exigences relatives

²⁶ Il est important de reconnaître que l'harmonisation des normes de sécurité sanitaire des aliments n'est pas un paramètre facile à mesurer. Dans le même temps, les normes, recommandations et lignes directrices du Codex servent de base aux normes publiques nationales, ainsi qu'aux normes privées de sécurité sanitaire des aliments (comme analysé dans le présent document), de sorte que le niveau d'harmonisation que l'on peut constater est probablement plus élevé que si le Codex n'existait pas.

²⁷ Dans le même temps, la nature très contraignante des normes alimentaires privées peut entraver les processus d'équivalence. Il s'agit notamment du fait que les normes privées peuvent être vérifiées selon le Guide 65 ISO.

aux processus afin d'obtenir un résultat de sécurité sanitaire du produit fini exigé par les réglementations. Ici, les normes privées ne renforcent pas de manière notable le niveau de sécurité sanitaire qu'offre les exigences réglementaires, mais fournissent des garanties supplémentaires que le niveau souhaité de protection est bien atteint et/ou établissent une feuille de route qui permettra de parvenir à la conformité légale. Dans d'autres cas, les normes privées de sécurité sanitaire des aliments peuvent élargir les exigences réglementaires ou même stipuler des exigences non prévues par la réglementation. On peut alors supposer que le niveau de protection offert est renforcé. Le facteur déterminant dans ces cas est vraisemblablement la demande des consommateurs; ceux qui adoptent les normes estiment sans doute que les consommateurs qu'ils approvisionnent recherchent une protection supplémentaire (réelle ou perçue) en matière de sécurité sanitaire des aliments et réagissent en conséquence. Là encore, pourquoi des entreprises à but lucratif s'engageraient-elles dans un système coûteux de contrôle privé de sécurité sanitaire des aliments, si elles n'avaient pas une bonne raison commerciale de le faire?

7 Impact du respect des normes privées tout au long de la chaîne alimentaire

7.1 Impact sur les producteurs

L'introduction des normes privées de sécurité sanitaire des aliments à base de certification a des répercussions importantes tout au long des chaînes de valeur agro-alimentaires. Elles reflètent l'ampleur des changements à apporter aux méthodes de production en place et la façon dont les coûts afférents sont 'partagés' tout au long de la chaîne de valeur. Les principes de base des programmes de normes sont les suivants:

- Maîtrise des risques grâce à l'introduction de points de contrôle et à l'utilisation des procédures spécifiées dans la norme.
- Vérification de l'application des contrôles des processus spécifiés par la documentation.
- Vérification interne par l'exploitant.
- Vérification externe par un organisme de certification, qui est lui-même en général accrédité par un organisme (souvent officiel) d'accréditation.

Au niveau de la sortie de l'exploitation, et en particulier dans les installations de transformation, l'introduction de ces normes ne représente sans doute pas une innovation majeure par rapport aux contrôles antérieurs. Des systèmes de contrôles comparables sont de plus en plus présents dans les réglementations publiques contemporaines qui régissent la production et la transformation des aliments d'origine animale. Les coûts de l'application de systèmes à base HACCP dans la transformation ont été très largement analysés (voir par exemple, Cato, 1998). Dans le cas du contrôle zoosanitaire, les réglementations publiques peuvent imposer des contrôles complexes à des points multiples le long des chaînes de valeur. Ce type d'approche constitue un changement radical lorsqu'elle est appliquée à la production primaire, et c'est l'objet principal de la présente section. Les normes privées largement appliquées comme GlobalGAP et les pratiques optimales d'aquaculture pour les crevettes établies par le Conseil de certification de l'aquaculture nécessitent des changements considérables dans les pratiques et les contrôles au niveau de la ferme ou de l'étang.²⁸

La présente section est axée sur trois éléments de cet impact: 1) la complexité de l'application; 2) les coûts de l'application et qui les supporte; et 3) l'exclusion potentielle des petits producteurs. Une attention particulière sera accordée à GlobalGAP parce que diverses études détaillées des implications de cette norme au niveau de l'exploitation ont été réalisées en Afrique ces dernières années et parce qu'il s'agit d'une norme privée bien connue et qui a fait beaucoup parler d'elle.²⁹

Avant de poursuivre, il importe de noter que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments ne touchent que les entreprises et les exploitations qui décident de les appliquer, ou qui font parties de la chaîne d'approvisionnement d'entreprises qui les imposent à leurs fournisseurs. À l'évidence, les processus de

²⁸ GlobalGAP est plus connu par son application dans la production de fruits et légumes frais, qui était l'objet initial de la norme. Cependant, la norme peut s'appliquer à toute une gamme de produits, notamment les cultures, l'élevage et l'aquaculture (http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=3). Cette section est axée sur l'analyse de son impact sur les producteurs de fruits et légumes frais, secteur où sa pénétration a été jusqu'ici la plus forte.

²⁹ La présente section s'appuie de manière substantielle sur Humphrey (2008), et sur un atelier accueilli par IIED à Londres en mars 2008.

concentration dans le secteur de la transformation et de la distribution alimentaires signifient que la portée de ces normes augmente. Dans le même temps il reste encore de nombreux produits alimentaires qui sont commercialisés au plan international par l'intermédiaire de marchés de gros et de points de vente qui ne nécessitent pas l'adoption de normes privées de sécurité sanitaire des aliments (Jaffee, 2003; Banque mondiale, 2005).

Complexité de l'application

Pour de nombreux petits agriculteurs, l'introduction de normes de sécurité sanitaire reposant sur les processus représente un changement radical par rapports aux pratiques antérieures. La principale exception ce sont les agriculteurs qui sont déjà intégrés dans un programme de production contractuelle destinée à l'exportation; avec des systèmes associés de soutien technique. L'objectif d'une norme sur les processus est de limiter les risques grâce à l'introduction de contrôles des processus et de procédures apparentées pour leur vérification. L'Encadré 2 aide à comprendre le caractère principal de ces contrôles et procédures, en indiquant les procédures liées à une petite partie de la norme, les règles concernant l'application des pesticides. Le point critique à noter c'est que ces procédures portent non seulement sur la façon dont les pesticides sont appliqués, mais aussi sur les processus décisionnels impliqués et la compétence du personnel: Les exploitations doivent démontrer que les procédures spécifiques conçues pour obtenir les résultats souhaités sont suivies et la décision relatives à ces procédures est appropriée et prise en connaissance de cause. Par voie de conséquence, des systèmes de documentation et de tenue de registre doivent être établis et suivis. Lorsque, comme cela est possible avec GlobalGAP, des petites exploitations se réunissent pour obtenir une certification de groupe afin de réduire les coûts d'inspection et de certifications, d'autres obstacles doivent être surmontés pour élaborer un Système de gestion de qualité. L'objectif est alors de garantir que l'intégrité du système de contrôle des processus est maintenue malgré la participation d'exploitations multiples dans le groupe.

Coûts de l'application

Combien cela coûterait-il à un agriculteur partant de zéro pour atteindre le niveau requis pour obtenir la certification GlobalGAP? Bien que ce soit la mauvaise question à poser, comme on le verra ci-après, de nombreux chercheurs se sont penchés sur ce problème. Les coûts d'introduction de GlobalGAP comprennent:

- Changement des pratiques agricoles. Notamment lutte non chimique contre les ravageurs et rotation des cultures.
- Formation des agriculteurs sur les principes de GlobalGAP.
- Investissements dans les infrastructures requises pour la norme, y compris magasins de pesticides, latrines, hangars de calibrage construits comme il faut, eau courante et citernes pour l'élimination des produits chimiques.
- Analyse du sol et de l'eau
- Les coûts de la certification elle-même.
- Investissements dans les systèmes de contrôle et les coûts d'exploitation du système (le coût quotidien que représentent la surveillance, le contrôle et le remplissage des formulaires).

Différentes études ont essayé d'estimer ces coûts. Deux analyses approfondies ont été effectuées pour la production horticole destinée à l'exportation au Kenya par Graffham *et al.* (2007) et par Mithöfer *et al.* (2007) et Asfaw *et al.* ((2008). Les conclusions de ces rapports en ce qui concerne les coûts concordent largement et peuvent être résumées comme suit:

Encadré 2: Spécifications pour l'utilisation des pesticides dans EurepGAP, Révision 2

1. Montrer que la protection des cultures contre les ravageurs, les maladies et les plantes adventices a été réalisée en utilisant un minimum de produits phytosanitaires (Point de contrôle 8.1.1). Tous les apports de produits phytosanitaires aux cultures sont documentés. Les dossiers comprennent des justificatifs et spécifient les cibles et les seuils d'intervention.
2. L'exploitation reçoit une assistance pour la mise en œuvre de la lutte phytosanitaire intégrée par l'intermédiaire de la formation formelle et documentée de son responsable technique ou d'un consultant externe qui est en mesure de documenter sa qualification technique (Point de contrôle 8.1.4).
3. Les produits phytosanitaires utilisés sont appropriés pour la culture visée (Point de contrôle 8.2.1).
4. Seules les produits phytosanitaires homologués sont utilisés (Point de contrôle 8.2.2).
5. Les dossiers reprenant les applications de produits phytosanitaires confirment qu'aucun produit phytosanitaire interdit par l'UE n'a été appliqué dans les 12 derniers mois sur des cultures destinées à être commercialisées dans l'UE sous la qualification EUREPGAP' (Point de contrôle 8.2.5).
6. Confirmer que les produits sont choisis par une personne compétente, comme l'indique les dossiers la concernant et la documentation relative à sa qualification et à sa formation. Si l'agriculteur fait lui-même ce choix, il doit être en mesure de prouver sa compétence de la même manière. (Points de contrôle 8.2.6 et 8.2.7)
7. Les dossiers relatifs à la protection phytosanitaire doivent indiquer le nom de la culture et de la variété traitée, la zone géographique et la marque du produit et les substances actives (Points de contrôle 8.3.1 à 8.3.4).
8. Utilisation du dernier produit et dates de récolte pour indiquer que les délais avant récolte ont été respectés (Point de contrôle 8.3.10).

Source: EUREPGAP (2005)

- Les coûts de l'adoption de GlobalGAP sont importants, même s'ils varient de manière considérable. Graffham *et al.* (2007) a calculé le coût des différents plans adoptés par les exportateurs pour se conformer à la norme EUREPGAP dans la période avant son application aux exportations du Kenya vers certaines grandes surfaces de l'UE en janvier 2005. Le coût des différents programmes se situait entre 100£ et 2,800£ par exploitation. Ces variations sont en partie le résultat des différences d'échelle: les programmes concernant des agriculteurs plus nombreux réduisent le coût par exploitation, et ce coût diminue considérablement lorsque leur nombre dépasse 50 (Graffham *et al.*, 2007). Il est toutefois probable que, outre les différences dans la façon dont les sociétés calculent ces coûts, ces estimations reflètent les différences de préparation des différents exportateurs. Les exportateurs avec des programmes de production contractuelle hautement organisés avaient déjà mis en place une grande partie des éléments requis par GlobalGAP (voir ci-après).
- Dans de nombreux cas les donateurs ont fourni des subventions, en particulier pour les coûts de démarrage. Le soutien des donateurs a varié de façon substantielle selon les exportateurs, allant de 100 pour cent des frais initiaux d'un programme à zéro pour cent pour d'autres. Sur 10 exportateurs, la moyenne du soutien des donateurs aux frais initiaux a été de 20 pour cent. Les agriculteurs eux-mêmes ont contribué à hauteur de 36 pour cent et les exportateurs de 44 pour cent (Graffham *et al.* 2007).
- En dépit du niveau élevé des contributions des exportateurs aux coûts renouvelables, ils représentent toujours une charge substantielle pour les petits agriculteurs. Graffham *et al.* (2007) calculent que le coût réel par exploitation de la certification des petits agriculteurs dépasse 1000£, et qu'une moyenne de 36 pour cent de la totalité des coûts assumés par les agriculteurs revient à 433£. Ils calculent que cet investissement initial devrait être financé sur une marge de production avant frais de main-d'œuvre de seulement 182£ par an. De même, Asfaw *et al.* (2008) ont constaté que le coût initial et

renouvelable par membre du groupe de certification GlobalGAP représentait un tiers du revenu annuel des agriculteurs même lorsque les exportateurs et les donateurs prenaient à leur charge certains coûts importants, comme par exemple la vérification externe, la certification, la formation et l'analyse de sols.

Ces constatations ont amené Graffham *et al.* (2007) à conclure que la viabilité financière de GlobalGAP est marginale et que, sans subvention initiale, il serait impossible pour les agriculteurs d'être financièrement viables dans ce contexte. Ces estimations de viabilité financière sont, toutefois, très sensibles à la fois à la part des coûts initiaux à la charge des agriculteurs et aux variations futures des coûts récurrents. Mithöfer *et al.* (2007) ont comparé les groupes d'agriculteurs et les exploitations plus grandes, et constaté que même avec un soutien substantiel des exportateurs et des donateurs, le point mort pour les investissements réalisés en vue de la conformité à GlobalGAP était de trois ans pour les petits agriculteurs, d'un mois pour les exploitations propres des exportateurs et de 12 mois pour les grandes exploitations sous contrat.

Ces deux études identifient cependant des résultats positifs pour les petits agriculteurs qui découlent de l'adoption de GlobalGAP. Par exemple, certains coûts sont réduits, en particulier ceux liés à l'application réduite des pesticides. De plus, les effets sur la santé et la sécurité sanitaire des agriculteurs et des membres de leur famille sont nettement positifs. Il semble aussi qu'il y ait une certaine amélioration de l'efficacité agricole, qui peut se reporter sur d'autres cultures, y compris celles produites pour la consommation personnelle. Malgré ces avantages de contrepartie, le 'résultat des courses' du point de vue du petit agriculteur c'est que GlobalGAP n'a pas de sens économique. Cet argument sera examiné plus loin.

Exclusion potentielle des petits producteurs

Le débat en cours sur l'impact des normes privées sur les petits producteurs agite le spectre de l'exclusion des petits producteurs; Dolan et Humphrey, 2000 ; Jaffee, 2003; Okello, 2005; Jensen, 2004; OCDE, 2006), GlobalGAP étant particulièrement visé (voir par exemple Graffham *et al.*, 2007). D'après les éléments recueillis au Kenya, il semblerait que l'introduction de GlobalGAP a réduit la participation des petits agriculteurs dans le secteur de l'exportation des légumes. Une étude portant sur 10 exportateurs réalisée par Graffham *et al.* (2007) montre que le nombre de petits cultivateurs a baissé de plus de 50 pour cent dans l'année qui a suivi janvier 2005 date à laquelle la certification est devenue théoriquement obligatoire pour les agriculteurs fournissant les supermarchés du Royaume-Uni. Les données sur cette question semblent cependant manquer de fiabilité. Tout indique qu'il y a eu 'brassage' parmi les petits agriculteurs et sous-traitance de la production de légumes des grands exportateurs à des exploitations sous-contrat qui ont développé leurs propres programmes. En conséquence, la baisse du nombre de sous-traitants chez certains exportateurs enregistrée par Graffham *et al.* est peut être compensée par une augmentation ailleurs. Selon certaines sources au Kenya, il ne semble pas que, sur le terrain, dans les zones rurales, il y ait eu une expulsion à grande échelle des petits agriculteurs d'un segment de production qui s'est avéré extrêmement lucratif dans le passé. Si cette expulsion avait eu lieu sur une grande échelle on peut penser que les preuves seraient plus nombreuses.

En dépit de cette incertitude, il est peu douteux que le coût par unité de production de l'introduction de GlobalGAP est beaucoup plus élevé pour les petites que pour les grandes exploitations. Premièrement, les modifications à apporter aux pratiques agricoles antérieures sont vraisemblablement plus conséquentes, notamment pour ce qui concerne les méthodes de production à faibles intrants de pesticides. Deuxièmement, il y a des économies d'échelle au niveau de la certification et de certains éléments de la conformité, comme les essais de l'eau et du sol. Troisièmement, les coûts renouvelables varient de façon considérables selon la taille de l'exploitation. En particulier, Mithöfer *et al.* (2007) signale que les groupes d'agriculteurs devaient consacrer 3,5 heures par acre par semaine pour les activités de suivi, contre seulement 0,1 heure par acre par semaine pour les agriculteurs avec des contrats de sous-traitances. Il semble donc que GlobalGAP réduise les avantages en termes de coûts que les agriculteurs sont supposés retirer de la production de cultures à forte intensité de main-d'œuvre, comme les légumes frais, et en particulier les haricots verts.

L'exclusion du petit producteur se révèle toutefois un argument plus complexe qu'on ne le suggère souvent. L'introduction de GlobalGAP, et par suite l'introduction de normes privées similaires reposant sur les processus au niveau de l'exploitation, modifie certainement l'économie des petites exploitations. GlobalGAP augmente les coûts supportés par les exportateurs; les coûts de l'application du programme de certification et du maintien de l'intégrité de son contrôle est considérablement plus élevé dans les chaînes

d'approvisionnement constituées de nombreux petits agriculteurs que lorsque les exportateurs s'approvisionnent auprès d'un nombre limité de moyens ou grands producteurs. Dans la mesure où les petits agriculteurs sont maintenus en tant que fournisseurs, une grande partie des coûts de GlobalGAP retombent sur l'exportateur. Les exportateurs, pour continuer à travailler, doivent fournir à leurs clients des produits certifiés. Ils ne peuvent donc pas faire trop baisser les revenus des agriculteurs (comme par exemple suggéré par Graffham *et al.*, 2007) et maintenir l'offre.

Dans une telle situation, pourquoi les exportateurs n'abandonnent-ils pas les petits producteurs étant donné qu'une part grandissante de leurs clients adoptent GlobalGAP? Transférer la production dans les grandes exploitations n'est possible que lorsque la terre est disponible à cet effet et lorsqu'une telle réorientation est politiquement acceptable, ce qui n'est peut-être pas le cas dans de nombreuses parties de l'Afrique et de l'Asie. Dans le même temps, les petits producteurs sont un mécanisme efficace pour répartir le risque, de sorte que certains exportateurs maintiennent une base d'approvisionnement pour compléter leur propre production et/ou l'approvisionnement auprès de grands producteurs. Les petits producteurs eux-mêmes ont aussi fait face aux défis posés par GlobalGAP. Il y a donc une évolution certaine qui va dans le sens d'agriculteurs plus avertis travaillant sur des parcelles plus grandes. Ces agriculteurs ont les compétences et les ressources nécessaires pour se conformer à la norme GlobalGAP. Les producteurs se sont aussi organisés, par exemple dans des organisations de commercialisation. Selon de récentes indications en provenance du Maroc, le niveau d'organisation des agriculteurs est plus important pour la participation aux chaînes de valeur de l'exportation pour les tomates que la dimension de l'exploitation (Chemnitz, 2007).

En laissant de côté le débat sur l'exclusion des petits producteurs des chaînes de valeur qu'entraînerait les normes privées comme GlobalGAP, dans quelle mesure cette tendance compromet-elle la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales? Il y a trois raisons de penser que l'impact ne serait pas important. Premièrement, il y a des témoignages convaincants que le nombre de petits exploitants potentiellement touchés est en réalité assez faible. Par exemple, les estimations relatives aux nombres de petits exploitants qui se livrent à la production horticole destinée à l'exportation au Kenya, le principal exportateur en Afrique sub-saharienne, se situent entre un bas d'environ 10 à 15,000 (Mithöfer *et al.*, 2008; Jaffee, 2003) et un haut de 108,000 (Minot et Ngigi, 2003), avec des estimations variées entre ces deux extrêmes (Ebony Consulting International, 2001; Karuga et Masbayi, 2004). Quelque soit l'estimation acceptée, il est évident que seule une proportion relativement faible de la centaine de mille de petits exploitants au Kenya se livre à la production horticole pour l'exportation et risque d'être touchée par GlobalGAP dans un avenir prévisible.

Deuxièmement, il semble aussi que les petits producteurs qui produisent pour l'exportation ne sont en général pas les plus pauvres (Maertens et Swinnen, 2009). Ceci n'est peut-être pas surprenant étant donné que, généralement, pour participer aux chaînes de valeur d'exportation de produits périssables ou semi-périssables, un agriculteur doit avoir de la terre, un accès raisonnable à l'eau, se trouver relativement près d'infrastructures de transport fiables, avoir des moyens fiables de communiquer avec les exportateurs, etc. Les études ont donc montré que les producteurs de cultures horticoles pour l'exportation sont en général plus importants, sont plus instruits, ont plus d'actifs et des niveaux plus élevés de richesses des ménages et ainsi qu'un meilleur accès aux services et à la main-d'œuvre familiale que les non participants (Swinnen, 2007; Asfaw *et al.*, 2008). Troisièmement, les comparaisons de l'impact de la production de légumes frais sur la lutte contre la pauvreté dans les grandes exploitations ou dans les petites exploitations, suggèrent que cet impact est en gros le même quelque soit le système de production utilisé (McCulloch et Ota, 2002; Maertens et Swinnen, 2009).

7.2 Transformation et manutention des aliments

Il y a relativement peu d'analyses relatives à l'impact des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur la structure et le mode opératoire du secteur de la transformation dans les pays en développement, les conséquences pour les petits producteurs étant le principal sujet de préoccupation. Les éléments dont on dispose suggèrent toutefois que les enjeux et les coûts de la conformité peuvent induire des processus de rationalisation qui tendent à éliminer les transformateurs/exportateurs plus petits ou plus marginaux, même si le niveau de transformation des produits d'exportation est en général assez faible. Cette situation est due aux économies d'échelle qui existent dans les processus de conformité (voir par exemple OCDE, 2006). Par exemple, dans le contexte du Kenya, Jaffee (2003) suggère que nombre des premiers exportateurs de légumes frais ont abandonné le secteur, qui a été progressivement dominé par quelques grandes entreprises. Les compétences nécessaires pour gérer les processus de conformité aux normes privées de sécurité sanitaire

des aliments peuvent constituer des obstacles à l'entrée, ce qui laisse penser qu'il y a peut-être un important avantage au premier partant. On sera probablement amené à constater que les normes privées, outre des facteurs de compétitivité, induisent des processus de consolidation et de concentration dans les chaînes de valeur mondiales qui ont des incidences importantes (et potentiellement négatives) sur les conditions de vie. Cette question mérite des recherches plus approfondies.

L'importance croissante des normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur des exportations dans les pays en développement a servi à renforcer le rôle déterminant que jouent les exportateurs en reliant les producteurs et les acheteurs des pays industrialisés (OCDE, 2006). Les exportateurs constituent le principal mécanisme pour transmettre les spécifications de la demande le long de la chaîne de valeur, et gérer les processus de conformité. Le rôle déterminant que joue les exportateurs en fournissant un soutien technique et financier aux petits producteurs pour qu'ils se conforment aux normes comme GlobalGAP a été souligné plus haut. Parallèlement, les principaux exportateurs peuvent constituer un point d'entrée efficace pour le soutien des donateurs; on a pu le voir avec, par exemple, le Programme initiative pesticides (PIP), financé par l'UE dont un élément majeur a été le renforcement des capacités des exportateurs à s'approvisionner auprès des petits producteurs dans le contexte des normes privées de sécurité sanitaire des aliments (Henson et Masakure, 2008).

7.3 Bien-être des consommateurs nationaux

Dans l'ensemble, les chaînes de valeur d'exportation dans de nombreux pays en développement fonctionnent de façon entièrement distincte des chaînes de valeur destinées aux marchés nationaux. L'impact direct sur le bien-être des consommateurs nationaux risque donc d'être très faible, sauf par les flux de revenus vers les producteurs, les travailleurs agricoles, les employés dans les installations de transformation, où selon plusieurs études l'emploi est considérable (voir par exemple McCulloch, 2002; Dries et Swinnen, 2004; Gulati *et al.*, 2007; Minten *et al.*, 2008; Maertens et Swinnen, 2009). L'offre de qualité inférieure ou excédentaire destinée à l'exportation peut approvisionner les marchés domestiques et répond sans doute à des normes de sécurité sanitaire plus élevée que la plupart des autres produits écoulés sur les marchés nationaux, bien que les volumes soient faibles et qu'il n'y ait guère de demande locale pour ces produits.

Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments peuvent apporter des améliorations importantes au bien-être des consommateurs nationaux dans les pays en développement, grâce à une qualité et une sécurité sanitaire des produits plus élevées, lorsqu'elles sont adoptées dans les chaînes de valeur locale. Le facteur déterminant dans ce cas est l'apparition d'un secteur national de grandes surfaces dans les pays en développement ainsi que d'entreprises de transformation induites par le marché (voir par exemple Reardon *et al.*, 2003; Weatherspoon et Reardon, 2005). Si l'on parle un peu moins de la 'révolution des grandes surfaces', en particulier dans le contexte de l'Afrique subsaharienne (voir par exemple Humphrey, 2007), on trouve des exemples de multinationales de distribution alimentaire, en particulier, qui commencent à utiliser des normes privées de sécurité sanitaire des aliments. Pour les consommateurs qui ont les moyens d'être client de ces grandes surfaces, les avantages sont évidents sur le plan de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, du choix offert, etc.

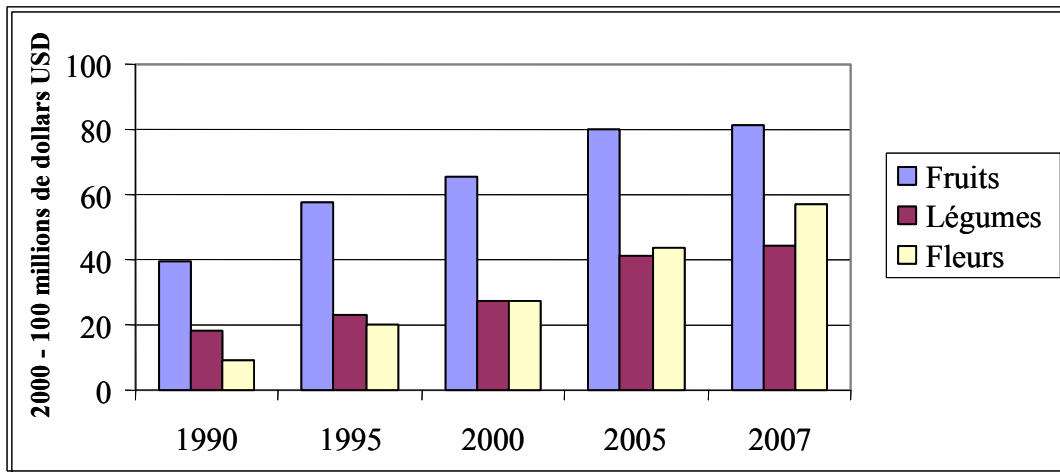
8 Normes alimentaires privées et commerce

8.1 Quel est l'impact des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur le commerce?

L'évolution des modes de consommation alimentaire dans les pays industrialisés amène de profonds changements dans les marchés pour les produits agricoles et alimentaires qui offrent des débouchés potentiels intéressants pour les pays en développement (Jaffee et Henson, 2004). Les consommateurs demandent un choix plus large de produits agro-alimentaires tout au long de l'année, dont ils sont sûrs et qui comportent tout en éventail d'attributs de qualités. Ces tendances ont entraîné des bouleversements dans les flux commerciaux de produits agricoles et alimentaires, avec l'augmentation des exportations en provenance des pays en développement de produits non traditionnels transformés ou non transformés, notamment des fruits et légumes, des épices, du poisson et des produits de la mer (Jaffee et Henson, 2004). Les fruits et légumes, le poisson, la viande, les fruits à coques et les épices, frais et transformés, représentent collectivement déjà plus de 50 pour cent de la totalité des exportations agro-alimentaires des pays en développement (Banque mondiale, 2005). Leur part dans le commerce des pays en développement continue d'augmenter tandis que celle des produits traditionnels – comme le café, le thé, le cacao, le sucre, le coton et le tabac – décline. À titre d'exemple, la Figure 5 présente la valeur réelle des exportations de produits

horticoles vers l'Union européenne (UE) de l'Afrique subsaharienne (non compris l'Afrique du Sud) pendant la période allant de 1990 à 2007.

Figure 5 Valeur réelle des produits horticoles en provenance de l'Afrique sub-saharienne (Afrique du Sud non comprise), 1990-2007



Source: Golub et McManus (2008)

Ces tendances présentent une image plutôt optimiste pour l'intégration des pays en développement dans le système des échanges mondiaux, et pour les processus du développement agricole et rural. Des préoccupations se font cependant entendre sur la capacité des pays en développement à accéder et/ou à être compétitifs dans les chaînes de valeur agro-alimentaires contemporaines, et donc à exploiter les débouchés à valeur potentiellement élevée qu'offrent les marchés des pays industrialisés, en particulier dans le contexte des normes privées de sécurité sanitaire des aliments (Banque mondiale, 2005; Henson et Jaffee, 2008). Ces inquiétudes ont été soulevées à plusieurs reprises au sein du Comité SPS (OMC, 2007a; Henson, 2007; Roberts, 2009). Il est certain que la conformité aux normes privées de sécurité sanitaire des aliments nécessite souvent des investissements appréciables d'ordre technologique, infrastructurel et institutionnel, dont certains sont décrits ci-dessous, ce qui peut être un handicap pour les pays et/ou les entreprises qui manquent de ressources.

Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments peuvent compromettre les exportations agro-alimentaires essentiellement de deux façons:

- La compétitivité des exportateurs va diminuer compte tenu des coûts importants de la conformité aux normes privées de sécurité sanitaire des aliments, favorisant les pays industrialisés au détriment des pays en développement et/ou une région ou un pays en développement au détriment d'une autre région ou d'un autre pays en développement. Bien que tous les exportateurs soient supposés se conformer à ces normes, elles avantageront ceux qui se conforment avec plus d'efficacité, du fait de la structure de production, des investissements antérieurs dans la capacité, la connaissance et l'expérience relatives à la conformité au niveau de l'entreprise, de la chaîne de valeur ou du pays, etc. Par exemple, alors que la totalité de ses exportations de fruits et légumes frais vers l'UE a augmenté, la part de l'Afrique subsaharienne dans les importations totales hors-UE de fruits et légumes frais a diminué. Pendant la même période, la part des importations hors-UE en provenance d'Amérique latine a augmenté. La nécessité de se conformer aux normes privées est avancée comme l'un des facteurs susceptible d'expliquer cette tendance (CNUCED, 2008). On reconnaît cependant qu'une multitude d'autres facteurs peuvent aussi l'expliquer, comme par exemple, les taux de change, les coûts du fret, etc.
- Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments agissent comme des obstacles à l'entrée pour les nouveaux exportateurs des pays en développement et leurs entreprises, empêchant concrètement l'accès aux marchés d'exportation potentiellement lucratifs. Les exportations de légumes frais en provenance de l'Afrique subsaharienne restent dominées par le Kenya (le premier grand exportateur

du sous-continent), qui représentaient 41 pour cent des exportations en 1990 et encore 43 pour cent en 2007. Selon un exportateur du Kenya:

"J'ai tendance à être particulièrement positif à ce sujet [la certification]. Je peux sembler un peu cynique, mais c'est un obstacle à l'entrée dans le secteur. Plus il y a de normes moins il y aura de concurrence. Elle est difficile à obtenir. C'est un avantage concurrentiel. Cela nous coûte beaucoup d'argent. Mais ça reste un avantage concurrentiel" (cité dans Humphrey, 2008: 39).

De nouveaux exportateurs sont cependant apparus; les exportations en provenance de l'Éthiopie, du Ghana, du Sénégal, de l'Ouganda et de la Zambie ont notablement augmenté pendant la période 1990-2007, de sorte qu'ils sont devenus des exportateurs secondaires importants. Ainsi, même dans le contexte de marchés à l'exportation difficiles à pénétrer, il est possible pour de nouveaux exportateurs agro-alimentaires de s'implanter et de se développer.

Dans la pratique, il est difficile de séparer l'impact spécifique que les normes privées peuvent avoir sur les exportations agro-alimentaires en provenance des pays en développement d'une foule d'autres facteurs. Par exemple, la FAO (2007) expose les exigences à plusieurs niveaux auxquelles les exportateurs de fruits et légumes frais doivent se conformer, y compris catégories et normes de qualité, traçabilité, étiquettes d'origine, contrôles phytosanitaires et normes de sécurité sanitaire des aliments, de nature tant réglementaire que privée. Le fait que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments jouissent d'une haute visibilité et qu'elles aient attiré l'attention des gouvernements des pays en développement, des ONG et d'autres défenseurs des intérêts des pays en développement, signifie probablement qu'il y a eu «surattribution». Par exemple, le Secrétariat SPS a effectué récemment une enquête auprès des membres de l'OMC sur leur expérience au regard des normes privées de sécurité sanitaire des aliments (OMC, 2008c). La plupart des réponses (pas encore publiées) sont générales et n'associent pas de problèmes d'exportation spécifiques à la conformité à des normes privées de sécurité sanitaire des aliments. Il est difficile de trouver des preuves tangibles.

Il importe néanmoins de reconnaître que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments elles-mêmes évoluent – si auparavant les importateurs au Royaume-Uni devaient se conformer à une multitude de normes privées d'entreprise, il est probable qu'ils n'ont aujourd'hui à se conformer qu'à une ou deux normes collectives de sécurité sanitaire des aliments – et aussi qu'elles reflètent largement les exigences réglementaires du pays importateur. Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments ont évolué en même temps que les exigences réglementaires de l'UE et des États membres, et ces deux processus ont été étroitement imbriqués, comme analysé plus haut. Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments peuvent agir comme un mécanisme permettant de transmettre tout au long de la chaîne de valeur les exigences réglementaires et peuvent réduire les coûts de transaction inhérents associés à l'incertitude au regard de ce qui doit être fait pour se conformer (Henson 2007). Il est parfois aussi difficile de voir où prennent fin les exigences réglementaires et où commencent les normes privées. Par exemple, alors que les dispositions de traçabilité du Règlement CE/178/2002 n'ont pas d'incidence extracommunautaire, les responsabilités qui incombent aux opérateurs du secteur alimentaire en matière de sécurité sanitaire les ont conduit à s'assurer de la traçabilité tout au long de la chaîne de valeur. Dans ce cas, les exigences de l'importateur relatives à la traçabilité constituent-elles une norme privée ou un règlement public? Plus généralement, comment séparer les incidences des changements intervenant dans les réglementations publiques de ceux des normes privées de sécurité sanitaire des aliments; il n'y a aucun moyen de savoir à quoi pourrait ressembler le monde aujourd'hui si, pour quelque raison que ce soit, les normes privées de sécurité sanitaire des aliments n'existaient pas.

On peut dire sans risque d'erreur que le discours sur les effets commerciaux des normes privées de sécurité sanitaire des aliments a été centré essentiellement sur les obstacles au commerce qu'elles pouvaient constituer. Il est toutefois de plus en plus admis que les normes privées, en même temps que les exigences réglementaires des marchés d'exportation, peuvent agir comme des catalyseurs des processus de renforcement des capacités et de positionnement concurrentiel dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales (Banque mondiale, 2005; Henson et Jaffee, 2008). Jaffee (2003) souligne comment l'expansion des normes privées et public avait posé des problèmes au secteur des produits frais du Kenya, mais qu'en même temps elle avait aussi lancé un 'filin de sauvetage' au secteur compte tenu de la concurrence

internationale sans merci. Jaffee et Henson (2004) montrent comment le Pérou s'est positionné comme un exportateur international compétitif d'asperges fraîches et transformées grâce à des efforts concertés visant à mettre la capacité de sécurité sanitaire des aliments en conformité avec GlobalGAP. Enfin, la CNUCED (2007b) montre comment la Thaïlande, la Malaisie et le Viet Nam, qui s'étaient efforcés d'adopter des normes nationales de bonnes pratiques aquacoles et qui traditionnellement s'appuyaient moins que certains de leurs concurrents internationaux sur le marché UE, ont trouvé relativement facile de se mettre en conformité avec des normes privées comme GlobalGAP.

La conclusion ici est que, si certains pays et entreprises auront sans doute du mal à se conformer aux normes privées de sécurité sanitaire des aliments, d'autres prospéreront dans cet environnement. Sous cet angle, les normes privées de sécurité sanitaire des aliments, sont simplement l'un des moteurs de la compétitivité dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales. Dans le même temps, les processus de mise à niveau, qui sont induits par les normes privées peuvent s'accompagner de processus de restructuration profonde dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales, au profit des pays, et de leurs exportateurs et importateurs, qui ont intensifié davantage leurs capacités. Il est donc probable que les exportations des pays en développement seront de plus en plus contrôlées par un nombre restreint d'entreprises plus grandes et plus efficaces.

8.2 Solutions pour surmonter les difficultés créées par les normes privées de sécurité sanitaire des aliments

L'analyse qui suit suggère que les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur les exportations agro-alimentaires des pays en développement sont à la fois complexes et incertains. Il y aura vraisemblablement des 'perdants' et des 'gagnants' dans un monde où la conformité a des exigences de sécurité sanitaire de plus en plus rigoureuses, induites à la fois par le secteur public et le secteur privé, est un impératif. La question qui se pose alors c'est que faut-il faire pour aider les pays en développement à relever ce défi?

- **Assistance des donateurs:** Il est admis qu'il existe un besoin important de soutien des donateurs pour renforcer les capacités de conformité dans le secteur public et dans les chaînes de valeur et les entreprises. En effet, les capacités dans de nombreux pays en développement (mais pas dans tous) sont actuellement faibles et les ressources du secteur public et/ou privé sont souvent très restreintes. Les préoccupations soulevées par les impacts potentiellement négatifs des normes privées de sécurité sanitaire des aliments ont attiré l'attention des donateurs ces dernières années (Humphrey, 2008). Cependant, une grande partie du soutien des donateurs a privilégié les grands exportateurs; en Afrique subsaharienne, par exemple, la plus grande partie a été dirigée sur le Kenya (CNUCED, 2008). Les exportateurs moins importants ont dû se battre pour attirer l'attention de nombreux donateurs. Il est intéressant de noter que les donateurs peuvent sans le vouloir renforcer la compétitivité d'un exportateur déjà établi au détriment de nouveaux venus qui avaient déjà du mal à s'implanter dans les marchés à l'exportation.
- **Entreprises dominantes:** Il est de plus en plus manifeste que les entreprises dominantes dans les pays en développement jouent un rôle clé pour faire avancer la conformité aux normes privées de sécurité sanitaire des aliments, grâce à la fourniture d'assistance technique et/ou financière aux producteurs, à l'établissement de systèmes de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments, etc. Graffham *et al.* (2007) ont constaté que dans une grande partie des cas où les petits exploitants kényans s'étaient mis en conformité avec GlobalGAP, il y avait eu des investissements substantiels de la part d'un grand exportateur. Le rôle des grandes entreprises se reflète de plus en plus dans les stratégies des donateurs, par exemple de l'USAID et de PIP (Humphrey, 2008). On peut alors se demander ce qui peut être fait dans les contextes où il n'y a pas encore de grandes entreprises? La réalité est que ces pays et chaînes de valeur devront se battre. Des approches davantage 'ascendantes' peuvent être utilisées pour renforcer les capacités des agriculteurs, et les intermédiaires ont là un rôle à jouer pour établir des relations entre les agriculteurs et les exportateurs mais, s'en l'absence d'une grande entreprise capable d'intégrer les agriculteurs dans les chaînes de valeur mondiales et d'appuyer les processus de conformité en cours, les chances de réussite sont faibles. Les entreprises multinationales ont un rôle important à jouer pour diriger ces processus de mise à niveau dans ce contexte.

- **Promotion des intérêts des pays en développement:** la réalité est que la principale préoccupation des entreprises qui adoptent les normes des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, notamment les grands distributeurs de produits alimentaires dans les pays industrialisés concerne les impacts – en premier lieu la sécurité de l’offre et les coûts – sur une part importante de leur base d’approvisionnement. Pour la plupart des produits il s’agira en général de grands fabricants et producteurs dans les pays industrialisés et aussi quelques uns des pays à revenu moyen. Il est peu probable que les grands détaillants alimentaires, par exemple, consacrent du temps et d’autres ressources à examiner les problèmes des pays en développement et à adapter leurs normes en conséquence. Si ces intérêts doivent être représentés, ils doivent être 'forcés' dans le programme de ceux qui adoptent les normes et/ou de ceux qui les établissent, essentiellement par l’action politique. Au Royaume-Uni, DFID fait des efforts dans ce sens dans le cadre du Forum Pro-Poor Procurement. Les donateurs pourraient aussi apporter un soutien aux entreprises ou organisations qui établissent et/ou adoptent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, en finançant les coûts associés aux ajustements à ces normes et/ou la façon dont leur conformité est évaluée. C’est le cas de la Consultation des petits exploitants/African Observer dans GlobalGAP, appuyée par DFID et GTZ (voir plus haut). Le Food Retail Industry Challenge Fund (FRICH) au Royaume-Uni, également appuyé par DFID, en est un autre exemple.
- **Processus à l’appui de l’harmonisation et de l’équivalence entre les normes privées de sécurité sanitaire des aliments:** Paradoxalement, les processus d’harmonisation et d’équivalence semblent se dérouler de manière plus efficace avec les normes privées de sécurité sanitaire des aliments qu’avec les réglementations publiques dans l’ensemble des États³⁰. L’apparition d’un nombre relativement restreint de normes collectives privées de sécurité sanitaire des aliments au niveau de l’exploitation et après la sortie de l’exploitation qui sont reconnues par une plateforme commune a eu pour résultat de neutraliser la prolifération des normes et des systèmes de certification apparentés. Les institutions publiques, aux niveaux national et international, devraient sans doute apporter leur soutien à ces processus d’harmonisation et de reconnaissance, ce qui voudrait dire qu’au lieu de remettre en question la légitimité des normes privées dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments il conviendrait de collaborer avec ceux qui établissent ces normes pour les rendre plus efficaces et rechercher comment harmoniser davantage la mise en conformité aux processus réglementaires et aux normes privées.

Une réelle préoccupation suscitée par les normes privées de sécurité sanitaire des aliments est que les coûts des processus de mise en conformité et d’évaluation de cette conformité ont tendance à être repoussés vers le bas des chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales, c’est à dire de ceux qui adoptent les normes vers leurs fournisseurs, notamment les exportateurs et les producteurs dans les pays en développement.³¹ Les producteurs dans les pays en développement ne peuvent donc retirer tous les avantages découlant de l’application des normes, ce qui réduit la rentabilité des investissements afférents et les incitations pour les cultivateurs à adopter ces normes. Plus généralement, ceci pose le problème du ‘traitement équitable’ dans les chaînes de valeur qui semblent vues reporter les coûts de la mise en conformité aux normes privées de la grande distribution et des grandes entreprises agroalimentaires dans les pays industrialisés sur les exportateurs et les producteurs plus petits et plus vulnérables dans les pays en développement. L’un des impacts les plus frappants de la codification introduite par les normes privées est que le suivi et le contrôle exercés auparavant par l’acheteur sont remplacés par la certification à la charge du fournisseur. Aucune des initiatives examinées ci-dessus ne traite le fond du problème. Les détracteurs soutiennent que ceux qui adoptent les normes devraient contribuer aux coûts pris en charge par leurs fournisseurs, et notamment les petits agriculteurs, ce qui permettrait de répartir les coûts le long de la chaîne de valeur.

Mais qu’est-ce qui pourrait amener les adopteurs des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, comme les grands détaillants alimentaires, à partager les coûts de la mise en conformité assumés par les exportateurs et/ou les producteurs en aval de la chaîne de valeur, en l’absence de coercition juridique, ce qui est difficile à imaginer? Étant donné que les détaillants alimentaires et d’autres adopteurs de ces normes dans les pays industrialisés prennent rarement en charge le coût de la certification, on peut penser qu’il y aura bien

³⁰ La grande exception à cette ‘règle’ c’est l’établissement des Directives et réglementations harmonisées pour la sécurité sanitaire des aliments dans l’UE.

³¹ Noter qu’il est avancé plus haut qu’il s’agit là de l’une des fonctions des normes privées en tant que mécanisme de gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur.

peu d'incitations à compenser les investissements demandés aux fournisseurs. Dans le même temps, pour de nombreux produits d'exportation, les acheteurs disposent d'une multitude de fournisseurs qui se font concurrence. Toutes les mesures qui augmentent leurs coûts d'achat auprès de qui que ce soit, par exemple les exportateurs qui se fournissent chez les petits producteurs, les pousseront à chercher ailleurs, ce qui en fin de compte pourrait exclure les très petits producteurs que ces initiatives sont censées aider. Comme suggéré plus haut, le facteur crucial est l'existence de solutions de remplacement. Si les acheteurs (exportateurs ou détaillants) ont besoin du produit fourni par les petits agriculteurs, ils assumeront cette charge. En présence de fournisseurs concurrents, ils ne le feront pas. La seule façon susceptible de résoudre ce problème serait par des codes et des initiatives articulés autour de la loyauté des échanges et de la justice commerciale, qui fassent effectivement pression sur les acheteurs pour qu'ils assument une part plus large des coûts, en transformant ce problème en un problème d'image de marque et de valeur de marque.

9 Conséquences pour le processus d'établissement de normes du Codex

9.1 Que fait le Codex?³²

Alors que le travail du Codex est en général décrit en termes d'établissement de normes, il est plus utile de penser à ses activités comme définissant un ensemble de règles sur lesquelles les gouvernements nationaux s'appuient pour établir des exigences réglementaires (Humphrey, 2008). Il est possible de faire une distinction entre trois types de règles à cet égard (Figure 6). Les normes, lignes directrices et recommandations du Codex fournissent non seulement des orientations aux gouvernements mais servent de point référence pour le respect des obligations prévues par l'OMC. Les normes ISO jouent un rôle analogue et souvent complémentaire. Parallèlement, les principes du Codex fournissent des orientations et établissent des règles, pour l'élaboration et l'application des normes privées. D'ailleurs, de nombreuses normes privées de sécurité sanitaire des aliments font explicitement référence aux normes, lignes directrices et recommandations du Codex (par exemple SQF 2000).

Le premier groupe de règles figurant à la Figure 6 concerne les produits. Par exemple, le Codex Alimentarius comprend une règle sur les médicaments vétérinaires dans la viande; elle recommande une teneur maximale de résidus du médicament vétérinaire Abamectine dans les tissus du rein des bovins de 50 microgrammes par kilogramme (CAC, 2006). Cette norme de produit peut aussi être considérée comme une norme de résultat; le résultat d'un système de sécurité sanitaire des aliments devrait être que le résidu de ce médicament vétérinaire particulier ne dépasse pas la limite recommandée. Cette règle n'a pas directement force juridique. Il s'agit d'une recommandation destinée principalement aux gouvernements pour orienter l'établissement de leur propre règle. Les gouvernements nationaux peuvent formuler des règles (élaborer des normes) qui ne reposent pas sur ces recommandations, mais elles risquent d'être remise en question au sein de l'OMC et devraient être justifiées à l'aide d'une évaluation des risques fondée sur la science. Noter aussi que le Codex formule des règles (ou recommandations) sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage pour les médicaments vétérinaires présents dans les aliments. En d'autres termes, non seulement le Codex définit des règles sur les caractéristiques des produits, mais il propose aussi des méthodes d'analyse pour leur application.

³² Cette section s'appuie de manière substantielle sur Humphrey (2008a).

Figure 6: Trois types de règles dans le Codex Alimentarius

Normes Codex: • Faisant référence à des produits spécifiques – Normes de produits • Faisant référence à des gammes de produits – Normes pour des gammes de produits • Méthodes d'analyse et d'échantillonnage du Codex
Codes d'usages du Codex pour la production, la transformation, la fabrication, le transport et l'entreposage: • Pour des produits • Pour des groupes de produits • Principes généraux pour tous les produits, comme les Principes généraux d'hygiène des aliments du Codex
Lignes directrices du Codex: • Les principes qui énoncent des politiques générales dans certains domaines essentiels; • Les directives pour l'interprétation de ces principes ou pour l'interprétation des autres normes du Codex • Les directives interprétatives du Codex, pour l'étiquetage et les allégations relatives aux denrées alimentaires • Les directives pour interpréter les Principes du Codex à l'inspection et à la certification des importations et des exportations alimentaires, etc.

Source: CAC (1997)

Dans le premier groupe de règles, on trouve aussi des normes de produits qui portent davantage sur l'établissement de points communs de référence (David, 1995). Le problème n'est pas de savoir si un point de référence est préférable à un autre, mais que tout le monde utilise le même point de référence pour faciliter les transactions, les interfaces entre les produits, etc.

Le deuxième groupe de la Figure 6 concerne les Codes d'usages du Codex pour la production, la transformation, la fabrication, le transport et l'entreposage. Il s'agit de méta-normes qui sont intégrées dans les normes particulières. Elles se rapportent aux processus: les moyens utilisés pour produire, manipuler et transformer les denrées destinées au consommateur. Les contrôles de processus ont trois principaux objectifs. Premièrement, ils offrent un moyen de contrôler la qualité et la sécurité qui est plus économique que les essais (Unnevehr 2000). Deuxièmement, les normes de processus sont un moyen de contrôler les dangers pour la sécurité sanitaire des aliments qui sont autrement impossibles ou très difficiles à déceler, de sorte que l'approche la plus efficace est d'appliquer des règles de sécurité sanitaire et d'hygiène des aliments à la source pour réduire les risques de contamination. Troisièmement, les normes de processus permettent le suivi et le contrôle des caractéristiques qui sont extrinsèques au produit (par exemple, la protection de l'environnement et le bien-être des animaux), qui n'ont aucune présence tangible dans le produit ou qui ne sont pas révélées par l'inspection.

Les Codes d'usages du Codex pour la production, la transformation, la fabrication, le transport et l'entreposage dont il est question à la Figure 6 sont souvent présentés sous forme de lignes directrices qui ont été tirées des pratiques optimales de sécurité sanitaire des aliments, codifiées par le Codex et intégrées dans de nombreuses normes. Ces méta-normes comprennent les Bonnes pratiques agricoles (BAP) et les Bonnes pratiques de fabrication (BPF), qui sont ensuite adoptées par ceux qui établissent des normes privées et par les gouvernements (Busch *et al.* 2005; Henson 2007). Par exemple, le Code d'usages recommandé – principes généraux d'hygiène des aliments est à la base de nombreuses normes privées de sécurité sanitaire pour la transformation des aliments (OMC, 2007a), notamment la Global Standard du BRC pour la sécurité sanitaire des aliments, l'IFS et la SQF 2000, ainsi que le Document directif de la GFSI pour la reconnaissance de ces normes. D'ailleurs, ISO 22000 définit de manière substantielle un système de gestion de la sécurité sanitaire des aliments reposant sur HACCP qui est conforme aux directives du Codex (OMC, 2007c).

Les lignes directrices du Codex appartenant au troisième groupe de la Figure 6 sont d'ordre plus général; elles établissent des principes et fournissent des orientations pour interpréter ces principes. En effet, elles spécifient la façon dont les règles de sécurité sanitaire sont formulées et appliquées – par exemple inspection et contrôle des importations et des exportations. Elles sont destinées aux gouvernements, mais de nombreuses normes privées pour la sécurité sanitaire des aliments sont aussi construites sur les mêmes

principes. Il y a au moins trois raisons pour cela. Premièrement, ces lignes directrices représentent des pratiques optimales, et les entreprises privées participent souvent à leur formulation par leur appartenance à des organismes comme l'ISO ou par leur participation aux comités nationaux du Codex (voir plus haut). Deuxièmement, les normes privées volontaires pour la sécurité sanitaire des aliments sont souvent des réponses aux réglementations des gouvernements et ont le même objectif. Troisièmement, en s'appuyant sur le cadre des normes publics, les normes privées peuvent réduire les coûts de la formulation et du contrôle de l'application. Les normes privées peuvent utiliser les facilités fournies par les infrastructures publiques: par exemple, la reconnaissance des laboratoires ou les règles régissant les organismes de certification.

9.2 Les normes privées compromettent-elles les travaux du Codex?

Un grand sujet de préoccupation dans des instances comme le Comité SPS et la Commission du Codex Alimentaire est que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments ont pour effet de supplanter ou d'affaiblir le rôle du Codex dans le domaine de la sécurité sanitaire. Cette préoccupation s'inscrit dans un débat plus vaste sur la légitimité du Codex et la mesure dans laquelle ses structures de gouvernance actuelles sont compatibles avec la définition de références juridiques aux fins de l'OMC, la facilitation du caractère global des processus décisionnels et l'élaboration de normes dans les meilleurs délais (Henson *et al.*, 2001; Rosman, 1993; Livermore, 2006). Dans une certaine mesure, cet argument repose cependant sur des hypothèses fausses concernant les rôles que joue le Codex et la mesure dans laquelle les normes privées ont pénétré les chaînes de valeur agro-alimentaires et le rôle qu'elles jouent, comme indiqué dans l'analyse qui précède.

Considérer le Codex comme une organisation qui définit des règles pour l'élaboration de normes publiques et privées par d'autres entités – gouvernements membres, entreprises et ONG – laisse supposer qu'il a eu un rôle à jouer en orientant l'élaboration des normes privées. Le Codex a défini un cadre et un vocabulaire commun qui permettent à ceux qui élaborent des normes privées et à ceux qui les adoptent dans le monde de communiquer entre eux et de s'entendre sur ce que ces normes doivent s'efforcer d'atteindre. De la même façon que les réglementations nationales sont formulées pour prolonger et compléter les directives du Codex, en transformant les règles en programmes de normes, ceux qui établissent des normes privées interprètent et développent les normes, lignes directrices et recommandations du Codex. D'ailleurs, cela peut servir à promouvoir la légitimité des normes privées de sécurité sanitaire des aliments et à réduire les coûts d'élaboration des normes; dans de nombreux domaines les normes Codex sont le reflet du consensus actuel sur les questions de sécurité sanitaire des aliments.

On peut donc considérer que ceux qui établissent des normes privées, traduisent concrètement les règles du Codex dans des normes qui fournissent des orientations suffisantes pour que ceux qui les appliquent sachent ce qu'ils doivent faire pour être en conformité, et aussi pour que ceux qui évaluent la conformité puissent évaluer de manière objective quand elle est réalisée. Ce processus de "traduction" est nécessaire, afin que ces normes puissent être vérifiées d'une manière compatible aux directives ISO (cf. Guide 65: Exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification de produits). Par exemple, le Code d'usages recommandé – principes généraux d'hygiène des aliments stipule qu'un système de sécurité sanitaire des aliments devrait permettre la traçabilité, alors que les normes privées comme la Global standard du BRC pour la sécurité des aliments et l'IFS spécifient les principaux éléments que ce système doit comprendre, comment ce système doit opérer et comment son efficacité doit être contrôlée.

Néanmoins en traduisant les règles générales du Codex dans des normes qui fournissent des orientations à ceux qui doivent les appliquer – et tout aussi important, des indications précises sur la façon dont la conformité doit être évaluée – il est possible de prévoir différents degrés de prescription et différents arrangements pour établir l'équivalence. Par exemple, il est généralement accepté que, dans une exploitation, les produits chimiques doivent être entreposés en lieu sûr, mais les dispositions à cet effet peuvent être spécifiées de différentes manières. La version 2001 du protocole EurepGAP stipule que les pesticides doivent être entreposés dans "un lieu sûr et approprié, résistant au gel, ininflammable, bien éclairé et ventilé (s'il s'agit d'endroit où l'on peut pénétrer)" (EUREPGAP, 2001: item 8k). En revanche, les critères de conformité pour l'aquaculture de la norme SQF1000 énoncent spécifiquement que l'entreposage en tout sécurité nécessite des bâtiments en béton et des portes en acier d'une épaisseur précise. Cette dernière prescrit des solutions très spécifiques aux risques associés à l'entreposage de produits chimiques, tandis que la première énonce un résultat souhaité et laisse le vérificateur libre de juger si les moyens utilisés pour y

parvenir sont adéquats.³³ Cette différence d'approche peut s'appliquer plus généralement. Plus les normes privées prévoient de procédures claires pour établir l'équivalence des approches, plus il est possible de les adapter aux circonstances locales

Il importe de reconnaître que la portée des normes privées de sécurité sanitaire des aliments dépasse souvent celle des normes, lignes directrices et recommandations du Codex, ce qui rend parfois difficile de discerner où et dans quelle mesure elles se dissocient. Il est donc plus exact de considérer une norme privée de sécurité sanitaire des aliments comme le regroupement de plusieurs normes, lignes directrices et recommandations du Codex en même temps que de législation nationale qui repose de façon variable sur ces mêmes documents du Codex. Par exemple, le document directif de la GFSI contient des éléments substantiels des documents suivants (Swoffer, 2009).³⁴

- Code d'usages recommandé – principes généraux d'hygiène des aliments, 1969, Rév. 4 2003.
- Principes applicables à l'inspection et à la certification des importations et des exportations alimentaires, 1969.
- Directives relatives à la validation des mesures de contrôle de la sécurité sanitaire, 2008.
- Principes Codex applicables à la traçabilité/au traçage des produits en tant qu'outil d'un système d'inspection et de certification des denrées alimentaires, 2006.

Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments définissent ainsi un système articulé autour de ces principes essentiels, sur le plan des éléments de base et de la manière dont ils sont gérés, et des systèmes apparentés d'évaluation de la conformité. Les normes internationales ISO fournissent un grand nombre des principes (ou règles) clés à l'appui de ce système.

Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments ne se limitent pas aux domaines où le Codex a défini des normes, lignes directrices et recommandations internationales. On peut considérer que sur ce point les normes privées comblent un 'vide' dans les règles internationales. C'est par exemple le cas de la norme GlobalGAP qui définit les exigences pour les BAP dans la production primaire, domaine dans lequel il y a peu de normes réglementaires nationales et internationales. Les exigences réglementaires relatives aux contaminants microbiologiques et au LMR pour les pesticides dans les produits frais sont un facteur déterminant de ces normes au niveau de l'exploitation. Les normes privées, et en particulier les normes privées collectives, ne définissent pas en général ce type de paramètres. Les valeurs cibles pour les résidus de pesticides (LMR), par exemple, sont souvent stipulées par les gouvernements nationaux, et elles peuvent être fondées sur les LMR du Codex, mais pas nécessairement. Dans la mesure où les gouvernements nationaux fondent ou non leurs exigences légales sur les LMR du Codex, les normes privées auront ou non la conformité aux LMR du Codex comme objectif. De même, les normes privées de sécurité sanitaire pour la transformation des aliments, telles que la Global Standard du BRC pour la sécurité des aliments et l'IFS, incorporent des éléments qui ne font pas partie intégrante du Code d'usages recommandé – principes généraux d'hygiène des aliments, par exemple en ce qui concerne l'analyse des produits, la vérification interne, les procédures d'achat, etc.

Il importe de reconnaître que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments sont loin d'être universelles; il y a de nombreux domaines où des normes, lignes directrices et recommandations du Codex et une législation nationale ont été établies, et où les normes privées sont beaucoup moins importantes, ou même n'existent pas du tout. L'importance des normes privées de sécurité sanitaire des aliments est très variables selon les secteurs (par exemple les fruits et légumes frais par rapport aux produits laitiers), selon les niveaux des chaînes de valeur (par exemple la transformation des aliments par rapport à la production), selon les régions ou les pays (par exemple Europe du Nord par rapport aux États-Unis ou au Japon), etc. Dans le même temps, il ne faut pas oublier que les normes privées ne sont pertinentes que dans la mesure où elles ont été adoptées dans la chaîne de valeur. Il est évident que l'utilisation des normes privées

³³ Les auteurs remercient Pepijn van de Port de la Free University of Amsterdam d'avoir fait cette observation.

³⁴ La GFSI reconnaît clairement l'importance du Codex en tant que point de référence mondial et tient à montrer où son Document directif et les normes, lignes directrices et recommandations du Codex se rejoignent. La GFSI établit actuellement une correspondance entre d'une part, son document directif et les quatre normes après la sortie de l'exploitation reconnues, et d'autre part, les normes Codex.

augmente, mais elle est loin d'être universelle. Malgré l'attention apportée à ces normes, les marchés davantage mondialisés ne font pas référence aux normes privées telles que GlobalGAP qui nécessitent une conformité rigoureuse.

9.3 Défis à relever et possibilités à exploiter pour le Codex

Alors qu'il est loin d'être évident que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments affaiblissent de façon appréciable le rôle des normes, lignes directrices et recommandations du Codex, leur apparition en tant que mécanisme de gouvernance de plus en plus présent dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales crée pour le Codex Alimentarius des défis à relever et des possibilités à exploiter. Ils sont en rapport essentiellement avec la rapidité et l'ouverture du processus de normalisation. Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments témoignent de la capacité et de la volonté des parties prenantes du secteur privé à mettre en place des institutions de gouvernance, là où il est estimé que les arrangements existants ne fournissent pas le niveau voulu de protection à la fois contre la non-conformité aux exigences juridiques de sécurité sanitaire des aliments et contre les pertes de part de marché et de capital de marque. Alors que les normes privées exercent leur action dans le cadre des règles définies par le Codex et l'ISO, elles sont aussi capables de sortir de ce cadre lorsque cela est perçu comme nécessaire. Le défi pour le Codex, est donc de continuer à élaborer des normes, lignes directrices et recommandations qui sont utiles pour ceux qui les adoptent dans le secteur public comme dans le secteur privé.

La rapidité (ou son absence) et la complexité du processus d'établissement des normes au sein du Codex Alimentarius sont depuis longtemps une source de préoccupation (Henson *et al.*, 2001), y compris pour l'évaluation achevée en 2002 (CAC, 2002). La préoccupation ici est que le Codex n'est pas capable d'élaborer ou de réviser des normes au rythme où les adopteurs les demandent. Par opposition, l'élaboration des normes privées est relativement rapide (voir plus haut), compte tenu du nombre restreint des membres, de leur objet très spécifique et des intérêts plus communs des entreprises et des organisations impliquées. Par exemple, le Code d'usages recommandé – principes généraux d'hygiène des aliments a été révisé quatre fois depuis son adoption en 1969, alors que la Global Standard du BRC pour la sécurité des aliments a été révisée cinq fois depuis sa première application en 1998. Il faut nettement plus de temps pour établir et/ou réviser d'autres normes du Codex. Si l'apparition des normes privées de sécurité sanitaire des aliments offre au Codex la possibilité de renforcer son influence dans le système mondial de sécurité sanitaire des aliments (qui ne devrait pas régresser comme certains le prétendent), il lui faudra pour cela être capable d'élaborer des normes, lignes directrices et recommandations à un rythme plus rapide, en fonction de l'apparition de nouveaux problèmes, de l'évolution des approches et des pratiques, etc. La tenue tous les ans des réunions de la Commission, et non plus tous les deux ans, devrait constituer à cet égard une nette amélioration.

L'accroissement des normes privées de sécurité sanitaire des aliments implique aussi que la clientèle du Codex se modifie ou tout au moins s'élargie. Traditionnellement, le rôle du Codex a consisté à établir des règles pour l'application de systèmes officiels de contrôle des aliments, suggérant que les principaux bénéficiaires sont les gouvernements. Les normes privées de sécurité sanitaire des aliments ont ajouté une strate à la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments, ce dont le Codex doit tenir compte en orientant son programme de travail et en élaborant des normes. Il ne faut pas oublier que l'influence et la pertinence du Codex sont tributaires de l'adoption de ses normes, lignes directrices et recommandations, par les gouvernements et par ceux qui fixent des normes. Ce dernier groupe n'est pas tenu par les règles de l'OMC; il appuiera ses normes sur le Codex dans la mesure où il est le reflet des bonnes pratiques reconnues, mais cherchera ailleurs dans le cas contraire. Les normes privées offrent une possibilité considérable pour le Codex de renforcer son influence, à condition qu'il réponde aux besoins de ceux qui adoptent les normes. Au moment où un nombre croissant d'organismes de réglementation adoptent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments comme un moyen de parvenir à des niveaux plus élevés de conformité et/ou de réduire les coûts, le Codex doit considérer ceux qui adoptent et ceux qui établissent ces normes comme des clients 'légitimes'.

Bien que le Codex reste le seul organisme vraiment international pour l'élaboration des normes, lignes directrices et recommandations en matière de sécurité sanitaire des aliments, l'émergence d'organisations GlobalGAP et GFSI pose la question de savoir dans quelle mesure le Codex est vraiment représentatif des intérêts des parties prenantes, dans le monde, et en particulier dans les pays en développement. Le processus décisionnel du Codex est essentiellement induit par les gouvernements, qui tiennent compte à des degrés divers des intérêts des parties prenantes nationales. Les organisations internationales non gouvernementales

peuvent obtenir la qualité d'observateurs auprès du Codex mais n'ont aucun pouvoir décisionnel. La 'voix' des pays en développement dans le Codex est aussi estimée comme étant limitée (Henson, 2002). Si l'éventail des intérêts qui entrent en jeu dans l'élaboration des normes privées de sécurité sanitaire des aliments est beaucoup plus restreint que pour le Codex, les organisations qui y participent sont devenues avec le temps beaucoup plus ouvertes et intègrent une gamme plus large d'intérêts. On peut le constater avec la composition des membres de GlobalGAP et de GFSI, qui n'a plus rien voir avec le noyau de détaillants alimentaires européens à l'origine (voir plus haut). Les intérêts des producteurs des pays en développement se font sans doute entendre davantage dans GlobalGAP que dans le Codex. Paradoxalement, le secteur privé a davantage intérêt à ouvrir le processus de normalisation à une gamme plus vaste de parties prenantes, détournant ainsi les critiques et établissant la légitimité de leurs normes, que les gouvernements nationaux et les organisations internationales de normalisation comme le Codex.

9.4 Les normes privées et l'OMC

L'évolution des normes privées de sécurité sanitaire des aliments a d'importantes répercussions pour l'OMC, et spécifiquement pour l'Accord SPS, et le rôle du Codex au sein de cet Accord (voir par exemple Henson, 2007; Gascoigne, 2007; Stanton, 2007). D'aucuns diront que, étant donné que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments deviennent une forme dominante de gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur agro-alimentaires, l'OMC perdra de sa pertinence (Henson, 2007). À cet égard, le problème clé est de savoir si les normes privées de sécurité sanitaire des aliments s'inscrivent dans le cadre des droits et obligations établis par l'Accord SPS, ou s'il est possible de concevoir qu'elles le feront à l'avenir. Dans le même temps, l'évolution des normes privées de sécurité sanitaire des aliments n'implique pas que les exigences réglementaires en matière de sécurité sanitaire des aliments (et de santé des plantes et des animaux) vont disparaître; elles resteront certainement de la compétence de l'Accord SPS.

L'Accord SPS autorise les mesures qui sont: "nécessaires pour protéger la vie et la santé des humains, des animaux et des plantes," mais demande aux gouvernements de: 1) fonder les mesures sur une évaluation scientifique des risques; 2) reconnaître que différentes mesures peuvent obtenir des résultats équivalents en matière de sécurité sanitaire; et 3) autoriser les importations provenant de régions distinctes dans un pays exportateur lorsqu'elles sont accompagnées de preuves de l'absence ou de la faible incidence de ravageurs et de maladies. En outre, l'Accord encourage (mais n'exige pas) l'adoption de mesures SPS reposant sur des normes, lignes directrices et recommandations internationales, faisant explicitement référence à celles du Codex dans le cas de la sécurité sanitaire des aliments (Roberts et Unnevehr, 2005). Fait important, l'Accord protège le droit d'un pays à choisir son propre 'niveau approprié de protection', tout donnant des orientations aux membres pour qu'ils 'prennent en compte l'objectif de réduire au minimum les effets négatifs pour le commerce'. L'Accord SPS établit ainsi les conditions générales de l'application légitime des mesures de sécurité sanitaire des aliments, dont un grand nombre peuvent avoir un impact sur le commerce international.

La question des normes privées de sécurité sanitaire des aliments a été examinée de manière approfondie au sein du Comité SPS, plus particulièrement le cas de GlobalGAP qui est pris comme exemple dans la discussion ci-après (Henson, 2007; Roberts, 2009; voir OMC, 2008b pour une synthèse des documents afférents). Une grande partie de la discussion a été axée sur la cohérence des normes privées de sécurité sanitaire des aliments avec l'Accord SPS, la plupart des protagonistes soutenant le contraire. Par exemple, l'OIE a estimé: "...qu'il y a des raisons de penser que de nombreuses normes privées ne sont pas compatibles avec les obligations SPS" (OMC, 2008c).

Même si les normes privées de sécurité sanitaire des aliments comme GlobalGAP sont 'reconnues coupables', il n'est pas évident qu'elles sont soumises aux règles de l'Accord SPS. Cet Accord porte essentiellement sur les normes publiques obligatoires ('réglementations techniques') adoptées par les États membres. La question c'est de savoir si les mesures qui sont adoptées par des entités privées, qu'il s'agisse d'une entreprise individuelle ou d'une forme quelconque d'organisation non gouvernementale et/ou de mesures qui ne constituent pas des exigences juridiques relèvent de l'Accord SPS. Le nœud du problème est de savoir, étant donné que GlobalGAP est une norme privée sur laquelle aucun État membre de l'OMC n'a de juridiction légale dans le domaine de la réglementation de la sécurité sanitaire des aliments, les droits et obligations de l'Accord SPS s'appliquent. Le langage assez ambigu de l'Accord SPS a laissé la porte ouverte à beaucoup d'incertitudes sur ce point (Huige, 2008).

Au titre de l'Accord SPS, les États membres sont tenus de prendre des mesures "raisonnables" pour faire en sorte que les "entités non gouvernementales" se conforment à l'Accord SPS. Ainsi l'Article 143 stipule:

“Les Membres sont pleinement responsables au titre du présent accord du respect de toutes les obligations qui y sont énoncées. Les Membres élaboreront et mettront en œuvre des mesures et des mécanismes positifs pour favoriser le respect des dispositions du présent accord par les institutions autres que celles du gouvernement central. Ils prendront toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour faire en sorte que les entités non gouvernementales de leur ressort territorial, ainsi que les organismes régionaux dont des entités compétentes de leur ressort territorial sont membres, se conforment aux dispositions pertinentes du présent accord. En outre, ils ne prendront pas de mesures qui aient pour effet, directement ou indirectement, d'obliger ou d'encourager ces entités régionales ou non gouvernementales, ou les institutions publiques locales, à agir d'une manière incompatible avec les dispositions du présent accord. Les Membres feront en sorte de n'avoir recours aux services d'entités non gouvernementales pour la mise en œuvre de mesures sanitaires ou phytosanitaires que si ces entités se conforment aux dispositions du présent accord.”

Ceci implique que, si GlobalGAP et/ou les entreprises privées qui adoptent cette norme peuvent être considérées comme des "entités non gouvernementales", les droits et responsabilités qui découlent de l'Accord SPS s'appliqueraient et que les États membres de l'OMC seraient requis de répondre aux préoccupations soulevées par leurs partenaires. Malheureusement, le concept "d'entités non gouvernementales" n'est pas défini dans l'Accord SPS, bien que l'Accord OTC développe ce point dans l'Article 4.1 (dont l'esprit est sans doute similaire à l'Article 13 de l'Accord SPS), faisant référence à des "organismes non gouvernementaux de normalisation".³⁵ De même, l'Annexe I à l'Accord OTC définit un "organisme non gouvernemental" de la façon suivante:

"Organisme autre qu'une institution du gouvernement central ou qu'une institution publique locale, y compris un organisme non gouvernemental légalement habilité à faire respecter un règlement technique."

Roberts (2009) suggère que la clé de la définition d'une entité "non gouvernementale", et en particulier pour distinguer les "organismes privés", c'est le niveau d'ingérence du gouvernement. Ainsi, un organisme privé (tel que GlobalGAP) peut être considéré comme un "organisme non gouvernemental" si la participation du gouvernement y est suffisante.

Il est sans doute difficile d'imaginer que des organismes établissant des normes privées collectives de sécurité sanitaire des aliments comme GlobalGAP, et/ou des entreprises adoptant ces normes puissent être considérées comme des 'entités non gouvernementales' et relever de l'Accord SPS. Ceci s'applique d'autant plus aux normes élaborées et adoptées par des entreprises alimentaires privées (comme Nature's Choice de Tesco). Le paradoxe veut qu'il serait particulièrement difficile de soutenir que l'organisation qui élabore GlobalGAP est une "entité non gouvernementale" relevant de la juridiction d'un État membre de l'OMC étant donné que le comité technique émettant des avis sur la norme GlobalGAP comprend des représentants de détaillants et de producteurs, y compris des fournisseurs provenant de pays en développement (Lee, 2006).

Il est soutenu plus haut que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments se sont développées essentiellement en réponse à l'évolution des réglementations, plus particulièrement au Royaume-Uni et dans l'UE. Cela étant, il semblerait que le gouvernement cherche à promouvoir l'adoption de normes privées de sécurité sanitaire des aliments, considérant qu'elles constituent un moyen efficace et efficace de poursuivre les objectifs publics de sécurité sanitaire des aliments. Par exemple, dès 2002, la UK Food Standards Agency a publié des directives pour les programmes de certification des exploitations sur les pratiques optimales et a évalué depuis dans quelle mesure ces directives avaient été appliquées (Kirk-Watson, 2008). Plus récemment, la Food Standards Agency a donné des instructions aux autorités chargées du contrôle de conformité de tenir compte de l'adhérence à un programme de certification agricole "reconnu" pour déterminer la fréquence des inspections des installations de production (Food Standards Agency, 2008).

35 Noter que l'OMC est un accord unique et que ses composantes devraient être interprétées comme un tout intégré (Roberts, 2009).

Ainsi, la frontière entre les normes privées volontaires et les normes publiques obligatoires devient décidément bien 'floue'; cela pourrait-il 'ouvrir la voie' pour que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments relèvent de l'Accord SPS?

10 Comment le Codex devrait-il répondre?

Il ressort de ce qui précède que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments présentent pour le Codex des défis à relever et des possibilités à exploiter; il est certain que leur émergence en tant que mécanismes de premier plan de gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments ne peut être ignorée. Mais comment le Codex devrait-il répondre? La réponse se trouve en partie dans les réformes plus profondes dont le Codex a besoin, dans le sens des recommandations de l'évaluation de 2002 (CAC, 2002), qui n'ont pas toutes été acceptées par les membres du Codex et donc appliquées. Cependant, des mesures plus spécifiques pourraient être prises pour traiter les questions liées aux défis et aux possibilités que présentent les normes privées de sécurité sanitaire des aliments.

10.1 Débat d'experts

Pour commencer, le Codex doit s'engager dans un débat d'experts sur les incidences que les normes privées dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments ont pour son mandat et programme de travail. Ce débat devrait éviter d'examiner le pour et le contre des normes privées de sécurité sanitaire des aliments. Il devrait plutôt considérer ces normes comme une nouvelle réalité dans laquelle le Codex doit opérer. Ce n'est qu'une fois ce débat conclu et qu'un accord aura été trouvé sur la question de savoir *si* une réponse sur le fond doit être apportée à l'émergence des normes privées, que le Codex pourra commencer à rechercher *comment* répondre. Le présent document a pour objet de fournir un point de départ ou de servir de catalyseur pour ce débat.

10.2 Dialogue avec les organisations privées de normalisation

Simultanément à ce débat, il semblerait approprié que le Codex engage un dialogue avec quelques unes des grandes organisations privées de normalisation en matière de sécurité sanitaire des aliments comme la GFSI afin qu'elle ait la qualité d'observateur officiel. Parmi les organisations qui s'occupent d'établir des normes de sécurité sanitaire des aliments, GFSI semble être celle qui correspond le mieux aux critères que doivent remplir les ONG internationales pour être admises au statut d'observateur officiel, conformément aux principes de fonctionnement de la Commission. Les organisations privées de normalisation comme la GFSI pourraient jouer un rôle clé en représentant les intérêts de ceux qui établissent ce type de normes, même si pour cela la GFSI devrait considérer qu'il s'agit d'une fonction légitime et ensuite demander à être reconnue comme une ONG internationale. Si la GFSI, par exemple, devait assumer ce rôle, il faudrait que le flux des ressources émanant des entreprises membres augmente de manière significative. À plus long terme, ces ressources ne seront disponibles que si les membres de la GFSI considèrent que le dialogue avec le Codex présente des avantages appréciables, qui seront eux-mêmes le reflet de la capacité et de la volonté du Codex à établir ce dialogue.

Le Codex devrait rechercher et étudier comment il pourrait établir un contact avec les organisations privées de normalisation collective qui ne semblent pas remplir les critères d'ONG internationales selon les principes de fonctionnement de la Commission (par exemple BRC et IFS), mais qui néanmoins ont une portée internationale en termes de gouvernance des chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales. D'ailleurs, le Manuel de procédure du Codex (CAC, 2007) offre peut-être une possibilité à cet égard, puisqu'il précise que les organisations admises au statut d'observateur s'engagent:

“...à déterminer avec le Secrétariat les moyens de coordonner les travaux dans le domaine du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, afin d'éviter les doubles emplois;”³⁶

Cela est aussi conforme à l'Objectif 4 du Plan stratégique du Codex, à savoir “Promouvoir la coopération entre le Codex et les organisations internationales pertinentes” et spécifiquement, Activité 4.1: “Suivre les activités d'autres organes normatifs internationaux”, Activité 4.2: “Encourager la prise en compte des travaux du Codex par les autres organes internationaux”, et Activité 4.3: “Encourager la prise en compte des travaux d'autres organes internationaux dans les travaux du Codex”

³⁶ Point 5.2 (b), Page 39.

Dans l'immédiat, le contact avec les organisations privées de normalisation plus généralement pourrait s'établir dans le cadre d'un dialogue informel entre le Secrétariat du Codex et ces organisations, ou par le biais des comités nationaux du Codex et/ou des délégations des membres du Codex, et/ou d'une réunion de groupe d'intérêt unique avec la FAO et/ou l'OMS. À moyen terme, le Codex pourrait envisager d'établir une plateforme de consultation entre les secteurs public et privé, peut-être dans le cadre du Comité exécutif, qui pourrait se réunir une ou deux fois par an pour déterminer les domaines où des mesures doivent être prises pour renforcer l'utilisation des normes, lignes directrices et recommandations du Codex par les organisations privées de normalisation.

10.3 Procédures opérationnelles, activités et priorités

Si les modifications de fond à apporter aux procédures opérationnelles et au programme de travail du Codex du fait des normes privées de sécurité sanitaire et de qualité des aliments dépendront d'un consensus entre les membres sur la nécessité de répondre et la façon la plus appropriée de le faire, la Commission devrait commencer immédiatement à réfléchir aux implications pour ses procédures opérationnelles. Le Secrétariat pourrait être chargé d'étudier les changements à apporter à ces procédures, et comment ces procédures pourraient aider la Commission à relever les défis et à exploiter les possibilités que présente l'essor des normes privées. Ces réflexions pourraient contribuer au débat en cours sur les implications pour le Codex et guider la 'pensée' des gouvernements membres.

Enfin, le Codex doit réfléchir de manière plus approfondie sur ses domaines d'activités et ses priorités étant donné le rôle croissant joué par les normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales. Par exemple, le Codex devrait-il concentrer son action dans les domaines où il n'y a pas de normes privées afin de combler les 'vides' dans la sécurité sanitaire des aliments ou continuer à élaborer des normes, lignes directrices et recommandations dans toute la gamme de ses activités passées, appuyant en partie le développement des normes privées? Il s'agit de questions de fond qui sont au cœur de débat actuel sur le rôle des institutions publiques nationales et internationales dans un monde où la gouvernance privée joue un rôle beaucoup plus grand. Ces questions ne sont pas faciles mais elles sont néanmoins nécessaires.

10.4 Renforcement du Secrétariat du Codex

Les activités décrites ci-dessus impliquent une activité beaucoup plus considérable de la part du Secrétariat du Codex, ce qui suggère qu'il devrait renforcer ses capacités. En effet, tout en établissant le dialogue avec les organisations privées de normalisation et en étudiant les implications du rôle croissant des normes privées en tant que modes de gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments, le Secrétariat aura à assurer les activités normales du Codex. Il est difficile d'imaginer que cela soit possible si les effectifs permanents du Secrétariat ne sont pas renforcés.

11 Grandes orientations de la FAO/OMS

Outre les travaux de la Commission du Codex Alimentarius, les normes privées de sécurité sanitaire des aliments ont de profondes implications pour les travaux de la FAO et de l'OMS. Il est manifeste que l'élaboration des contrôles de sécurité sanitaire des aliments ne peut plus être considérée comme le domaine réservé du gouvernement; au contraire, le rôle du secteur privé – les entreprises individuelles et les actions collectives visant à élaborer des normes – doit être reconnu et les programmes de travail de ces organisations adaptés en conséquence. On a lieu de penser que c'est le cas, par exemple, pour la FAO. Toute une série d'études et d'activités ont été axées sur l'impact des normes privées, notamment de sécurité sanitaire des aliments, sur les petits producteurs dans les pays en développement; l'intérêt pour les normes privées de sécurité sanitaire des aliments a été observé dans plusieurs divisions de la FAO, et une plus grande cohérence accrue serait souhaitable entre ces divisions. La FAO a eu des entretiens avec la GFSI en vue de l'établissement d'un arrangement de coopération (mémoire d'accord?) entre les deux organisations.

La FAO et l'OMS semblent observer les normes privées de sécurité sanitaire des aliments avec préoccupation, soit en raison des doutes suscités par les réelles motivations de ces normes et/ou des inquiétudes quant à leurs impacts sur les pays en développement ou parce qu'elles empièteraient sur des domaines considérés jusqu'ici comme publics, aux niveaux national et mondial. Enfin, on s'inquiète aussi de la confusion possible entre les normes fondées sur la science à l'appui d'effets pour la santé et d'autres normes. Il y a en fait beaucoup à gagner d'une meilleure compréhension entre toutes les parties. Les objectifs ultimes sont les mêmes – des systèmes crédibles de sécurité sanitaire des aliments. Reconnaître que la

réglementation publique a été un moteur dominant des normes privées de sécurité sanitaire des aliments servira, on peut l'espérer, à atténuer en grande partie le malaise ressenti par la FAO et l'OMC dans ce domaine, et sera le point de départ d'efforts concertés et coordonnés pour comprendre les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales et les répercussions pour le commerce et la santé publique. Les recommandations suivantes sont notamment formulées:

- La FAO devrait poursuivre son action en vue d'un arrangement de coopération avec la GFSI et rechercher les modalités qui permettraient aux deux organisations de conjuguer leurs efforts, plus notamment dans les marchés émergents. Plus généralement, les deux organisations doivent établir des contacts plus actifs avec le secteur privé dans le domaine des normes de sécurité sanitaire des aliments et de la certification. Une partie de ce processus consistera à comprendre le manque d'uniformité du développement des normes privées dans le monde développé et ses causes.
- La FAO et l'OMS devraient continuer à étudier les implications des normes privées de sécurité sanitaire des aliments pour les pays industrialisés et les pays en développement. Il est besoin à cet égard d'une analyse économique plus rigoureuse au niveau des entreprises et au niveau macroéconomique, notamment les impacts sur la structure et le mode opérationnelle des chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales et la répartition des valeurs tout au long de ces chaînes. Il est aussi besoin de réfléchir sur les possibilités qu'offrent l'émergence des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, par exemple le rôle qu'elles jouent dans la concurrence mondiale et l'utilisation potentielle d'approches co-réglementaires dans la sphère de la sécurité sanitaire des aliments qui associent la réglementation publique et les normes privées et les systèmes connexes de certification.
- Allant de pair avec ce qui précède, la FAO et l'OMS peuvent jouer un rôle capital en favorisant un débat éclairé et équilibré sur le rôle des normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans la gouvernance des chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales et sur les possibilités qu'elles offrent et sur les difficultés qu'elles créent pour les pays industrialisés comme pour les pays en développement.
- La FAO et l'OMS devraient renforcer leur soutien à la mise en place de capacités en matière de contrôle des aliments dans les pays en développement, de sorte que les secteurs publics et privés soient mieux à même de se conformer aux normes de sécurité sanitaire des aliments qui apparaissent dans les marchés d'exportation, de manière proactive si possible. Dans le même temps, les activités de renforcement des capacités de la FAO et de l'OMS dans les pays en développement ont besoin d'être adaptées afin de mieux tenir compte du rôle accru des normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans les marchés intérieurs et d'exportation. Il pourrait s'agir, par exemple, de modifier la priorité et la portée des projets réalisés au titre du Programmes de coopération technique (PCT) de la FAO et/ou les 'outils' employés pour évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités des systèmes nationaux de contrôle des aliments.
- La FAO et l'OMS pourraient étudier la faisabilité d'établir des principes volontaires de bonnes pratiques pour les organisations privées de normalisation dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, en mettant l'accent en particulier sur les besoins spécifiques des pays en développement. À cet effet, le 'Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes' qui figure dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) pourrait servir de point de départ. Ce code ne pourrait être mis en vigueur sans la participation active des grandes entités privées qui établissent des normes ou qui les adoptent, qui pourraient considérer une telle initiative comme un mécanisme pour répondre aux inquiétudes qui alimentent largement le débat sur les normes privées de sécurité sanitaire des aliments et les pays en développement.

12 Conclusions

Au cours des 10 à 15 dernières années, les normes privées sont apparues comme un élément clé de la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes agro-alimentaires mondiales. Un débat exacerbé s'en est suivi sur les impacts potentiels sur la structure et le mode de fonctionnement des chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales, les normes privées de sécurité sanitaire des aliments étant accusées de marginaliser les pays en développement et d'exclure des marchés potentiellement lucratifs les producteurs

plus marginaux qui s'y trouvent. Si les détracteurs soutiennent que ces normes doivent être 'jugulées', il est craint que l'Accord SPS au sein de l'OMC et du Codex, institutions internationales chargées d'établir des règles pour l'élaboration des mesures nationales de sécurité sanitaire des aliments, ait peu de possibilité d'agir et que leurs mandats se marginalisent avec l'importance que prennent les modes privés de gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments.

Il n'est guère douteux que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments constituent des défis que devront affronter les pays en développement et soulèvent des questions de fond sur le rôle des institutions gouvernementales dans la réglementation de la sécurité sanitaire des aliments aux niveaux national et international. Dans le même temps, une grande partie du débat sur les normes privées de sécurité sanitaire des aliments a été alimenté par des incompréhensions sur les raisons de l'apparition de ce type de normes et les fonctions qu'elles remplissent, par un corpus de preuves qui s'apparentent par trop à la présomption et qui manquent par trop d'analyse rigoureuse. Le fait qu'on n'ait pas reconnu que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments sont très étroitement en ligne avec les exigences réglementaires est fondamental à cet égard; les normes privées de sécurité sanitaire des aliments vont parfois au-delà des exigences des normes publiques obligatoires, mais très souvent leurs fonctions principales sont de fournir des assurances aux acheteurs dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales que les exigences réglementaires ont été respectées. Par ailleurs, la grande diversité des normes privées de sécurité sanitaire des aliments en ce qui concerne leur forme institutionnelle, leur champ d'application et leur prévalence dans les chaînes de valeur, dément les efforts faits pour tirer des conclusions générales.

Le débat actuel comporte pour une grande part une tendance presque systématique à considérer les normes privées de sécurité sanitaire des aliments comme ayant une moindre légitimité que la réglementation publique, par exemple sur la base de l'ouverture et de la transparence des procédures d'établissement des normes, de la prise en compte des intérêts des pays en développement et de la part de l'évaluation des risques dans les exigences. Un examen plus attentif suggère toutefois que certaines institutions privées de normalisation sont plus performantes au regard de ces paramètres que le Codex et l'ISO, et également que les processus de réglementation publique. Les incitations à ouvrir les processus de normalisation par exemple à la participation des parties prenantes, sont sans doute plus grandes pour ceux qui établissent des normes privées que pour les institutions publiques nationales et/ou mondiales. Cela ne veut pas dire que les préoccupations relatives à l'ouverture et à la transparence des normes privées de sécurité sanitaire des aliments ne sont pas légitimes, mais qu'elles ne sont pas plus grandes que pour les normes publiques de sécurité sanitaire des aliments, qu'elles soient nationales ou internationales.

L'adoption accrue de normes privées de sécurité sanitaire des aliments dans les chaînes de valeur agro-alimentaires mondiales soulève à l'évidence des questions importantes sur le rôle joué par le Codex, en général et dans le contexte de l'Accord SPS. Il y a eu cependant une tendance exagérée à considérer que les normes privées de sécurité sanitaire des aliments menacent le statut des normes, lignes directrices et recommandations du Codex et compromettent le mandat de la Commission qui est notamment de promouvoir la protection des consommateurs et d'assurer des pratiques loyales dans le commerce agro-alimentaire. Toutefois bien peu d'éléments viennent étayer cette thèse. Lorsqu'il existe des normes privées de sécurité sanitaire des aliments existant, il semble qu'elles prennent comme point de départ les normes, lignes directrices et recommandations du Codex en même temps que les exigences réglementaires nationales et qu'elles créent sur cette base un système d'exigences relatives aux processus et d'évaluation de la conformité. Il y a aussi de nombreux produits et marchés où il n'a pas été élaboré de normes privées de sécurité sanitaire des aliments et où le Codex reste le moteur déterminant des normes internationales de sécurité sanitaire des aliments.

Le Codex doit à l'évidence relever les défis que présentent les normes privées de sécurité sanitaire des aliments et exploiter les possibilités qu'elles offrent. Il est certainement besoin d'un débat éclairé au sein de la Commission sur les implications pour son mandat et son programme de travail; il est peu probable que le Codex puisse progresser de manière concrète sur cette question sans l'accord général de ses membres. En attendant, il faudra trouver des moyens pour que le Codex, et aussi la FAO et l'OMS, engagent un dialogue plus efficace avec les organisations qui établissent et/ou adoptent des normes privées de sécurité sanitaire des aliments afin de créer un climat de confiance et de compréhension mutuelles. Il semble qu'il y ait beaucoup à gagner d'une relation de coopération entre les organisations internationales de normalisation comme le Codex et les organisations privées de normalisation.

13 Références

- Abbott, K.W. and Snidal, D. (2008) *Strengthening International Regulation Through "Transnational New Governance"*
- Afsaw, S., Mithöfer, D. and Waibel, H. (2008) *What Impact Are EU Supermarket Standards Having on Developing Country Exports of High-Value Horticultural Products? Evidence from Kenya*. University of Hannover, Hannover.
- Allshouse, J., Buzby, J.C., Harvey, D. and Zorn, D. (2003) 'International Trade and Seafood Safety', in J. Buzby (ed.) *International Trade and Food Safety: Economic Theory and Case Studies*, Washington D.C., United States Department of Agriculture, Economics Research Service: 109-124, available <http://www.ers.usda.gov/Publications/AER828/>.
- Aragrande, M., Segre, A., Gentile, E., Malorgio, G., Giraud Heraud, E., Robles Robles, R., Halicka, E., Loi, A. and Bruni, M. (2005) *Food Supply Chains Dynamics and Quality Certification*, Final Report, Brussels: EU DG Joint Research Centre.
- Black, J. (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London: Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science
- Brunsson, N. and Jacobsson, B. (2000) 'The Contemporary Expansion of Standardization' In: Brunsson, N. and Jacobsson, B. (eds.) *A World of Standards*, p1-17. Oxford: Oxford University Press
- Busch, L., Thiagarajan, D., Hatanaka, M., Bain, C., Flores, L. and Frahm, M. (2005) *The Relationship of Third-Party Certification (TPC) to Sanitary/Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agri-Food Trade: Final Report*, RAISE SPS Global Analytical Report 9, Washington: USAID
- Buzby, J., Frenzen, P.D. and Rasco, B. (2001) *Product Liability and Microbial Food-Borne Illness*, Agricultural Economic Report 828, Washington D.C.: United States Department of Agriculture, Economics Research Service, disponible à <http://www.ers.usda.gov/Publications/AER828/>
- CAC (1997) *Comprendre le Codex Alimentarius*, Rome: Archives de documents de la FAO, disponible à <http://www.fao.org/docrep/W9114E/W9114E00.htm> (accès de mars 2009)
- CAC (2002). *Rapport de l'évaluation du Codex Alimentarius et autres activités de la FAO et de l'OMS sur les normes alimentaires*, Rome: Commission du Codex Alimentarius
- CAC (2006) *Limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments: mises à jour lors de la vingt-neuvième session de la Commission du Codex Alimentarius*, Rome: Commission du Codex Alimentarius
- CAC (2007) *Commission du Codex Alimentarius – Manuel de procédure, 17ème édition*, Rome: Commission du Codex Alimentarius
- CAC (2008a) *Rapport de la trente et unième session de la Commission du Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/REP, Rome: Commission du Codex Alimentarius
- CAC (2008b) *Rapport de la soixantième session du Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/3, Rome: Commission du Codex Alimentarius .
- CAC (2008c) *Rapport de la soixantième et unième session du Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/3A, Rome: Commission du Codex Alimentarius .
- Caswell, J.A., Bredahl, M.E. and Hooker, N.H. (1998) 'How Quality Management Meta-Systems Are Affecting the Food Industry', *Review of Agricultural Economics* 20.2: 547-557
- Cato, J.C. (1998) *Economic Values Associated with Seafood Safety and Implementation of Seafood Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) Programmes*, FAO Fisheries Technical Paper 381, Rome: FAO
- CEC (n.d.) *Conditions d'importation des produits de la pêche dans l'Union européenne*, Bruxelles: Commission européenne, Direction générale de la santé et de la protection des consommateurs, disponible à www.europa.eu.int/comm/food/international/trade/im_cond_fish_en.pdf (accès de mars 2009)
- CEC (2002) Règlement (CE) no 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, *Journal officiel des Communautés européennes*, 1^{er} février 2002, disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/food/food/foodlaw/traceability/index_en.htm (accès de mars 2009)
- CEC (2004) ' Rectificatif au règlement (CE) no 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et

- au bien-être des animaux, *Journal officiel de l'Union européenne*, 28 mai 2004, disponible http://europa.eu.int/comm/food/food/controls/index_en.htm (accès de juillet 2005)
- Chemitz, C. (2007) *The Compliance Process of Food Quality Standards on Primary Producer Level: A Case Study of the EurepGAP Standard in the Moroccan Tomato Sector*, Berlin: Humboldt University of Berlin
- David, P.A. (1995) 'Standardization Policies for Network Technologies: The Flux between Freedom and Order Revisited', in R. Hawkins, R. Mansell, and J. Skea (eds), *Standards, Innovation, and Competitiveness: The Politics and Economics of Standards in National and Technical Environments*, Aldershot, Edward Elgar: 15-35
- Dingworth, K. (2008) 'North-South Parity in Global Governance: The Affirmative Procedures of the Forest Stewardship Council', *Global Governance* 14.1: 53-71
- Dolan, C. and Humphrey, J. (2000) 'Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry', *Journal of Development Studies* 37.2: 147-76
- Dries, L. and Swinnen, J. (2004) 'Foreign Direct Investment, vertical Integration and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector', *World Development* 32.9: 1525-1544
- Ebony Consulting International (2001) *The Green Bean Subsector*. Report prepared for Department for International Development, Nairobi.
- EUREPGAP (2001) *EUREPGAP Protocole pour les fruits et légumes frais, Rev02*: EUREPGAP, disponible à <http://www.agribusinessonline.com/regulations/eurepprotocol.pdf> (accès de mars 2003)
- EUREPGAP (2005) *EUREPGAP Points de contrôles et critères de conformité pour les fruits et les légumes Version 2.1 Octobre 2004*: Cologne, Food Plus, disponible à l'adresse suivante: http://www.eurepgap.org/documents/webdocs/EUREPGAP_CPCC_FP_V2-1_Oct04_update_01July05.pdf (accès de mars 2009)
- Commission européenne (2005) *Final Report of a Follow up Mission Carried out in Indonesia from 19 to 30 September 2005: Assessing the Conditions of Production of Fishery Products Intended for Export to the European Union*, Bruxelles: Commission européenne, Direction générale de la santé et de la protection des consommateurs, disponible à www.europa.eu.int/comm/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=4941
- FAO (2007) *Private Standards in the United States and European Union Markets for Fruit and Vegetables*, Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
- Food Standards Agency (2008) *Food Law Code of Practice (England)*. London: Food Standards Agency
- Garcia Martinez, M. and Poole, N. (2004) 'The Development of Private Fresh Produce Safety Standards: Implications for Developing and Mediterranean Exporting Countries', *Food Policy* 29.3: 229-255.
- Gascoigne, D. (2007) *Private Voluntary Standards within the WTO Multilateral Framework*. Report prepared for the Department for International Development, London.
- GFSI (2008) *Global Food Safety Initiative: Frequently Asked Questions October 2008*, Paris: CIES
- GlobalGAP (2008) *Procedures for the Setting and Revision of GlobalGAP Standards*. Cologne: FoodPLUS GmbH
- Golub, S.S. and McManus, J. (2008) *Horticulture Exports and African Development*, Genève: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
- Graffham, A., Karehu, E. and Macgregor, J. (2007) *Impact of EurepGAP on Small-Scale Vegetable Growers in Kenya*, Fresh Insights 6, London: International Institute for Environment and Development
- Gulati, A., Minot, N., Delgado, C. and Bora, S. (2007) 'Growth in High-Value Agriculture in Asia and the Emergence of Vertical Links with Farmers', In: Swinnen, J.F.M. (ed). *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, Wallingford: CABI Publishing
- Haque, A.K.E. (2004) *Sanitary and Phyto-Sanitary Barriers to Trade and Its Impact on the Environment. The Case of Shrimp Farming in Bangladesh*, Dhaka: Trade Knowledge Network, available <http://www.tradeknowledgenetwork.net/publication.aspx?id=615>
- Havinga, T. (2006) 'Private Regulation of Food Safety by Supermarkets' *Law and Policy* 28.4: 515-533
- Havinga, T. (2008) 'Actors in Private Food Regulation: Taking Responsibility or Passing the Buck to Someone Else?' Paper presented at the symposium Private Governance in the Global Agro-Food System, Munster (Allemagne) 23-25 avril 2008
- Henson, S.J. (2001) 'Appropriate Level of Protection: A European Perspective', In: Anderson, K., McRae, C. and Wilson, D. (eds.) *The Economics of Quarantine and the SPS Agreement*, Adelaide: Centre for International Trade Studies, University of Adelaide.
- Henson, S.J. (2002) *The Current Status and Future Directions of Codex Alimentarius*, Genève: Organisation mondiale de la santé

- Henson, S.J. (2007) 'The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets', *Journal of International Agricultural Trade and Development* 4.1: 52-66
- Henson, S.J. and Masakure, O. (2008) *Good Practice in SPS-Related technical Cooperation: East Africa Regional Report*, Genève: Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce, Organisation mondiale du commerce
- Henson, S.J. and Caswell, J.A. (1999) 'Food Safety Regulation: An Overview of Contemporary Issues', *Food Policy* 24.6: 589-603
- Henson, S.J. and Humphrey, J. (2008) *Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains*. Paper presented at the workshop: Globalization, Global Governance and Private Standards, University of Leuven, novembre 2008
- Henson, S.J. and Jaffee, S. (2008) 'Understanding Developing Country Strategic Responses to the Enhancement of Food Safety Standards', *The World Economy* 31.1: 1-15
- Henson, S.J. and Northen, J.R. (1998) 'Economic Determinants of Food Safety Controls in the Supply of Retailer Own-Branded Products in the UK', *Agribusiness* 14.2: 113-126
- Henson, S.J. Preibisch, K.L. and Masakure, O. (2001) *Enhancing Developing Country Participation in International Standards-Setting Organizations*, London: Department for International Development,
- Hirst, D. (2001) Recent Developments in EU Pesticides Regulations and Their Impact on Imports of Tropical Fresh Produce, presentation to the Tropical Agriculture Association, London and South-East Regional Group, London, <http://www.taa.org.uk/southeast/PaperDavidHirstMay2001.htm> (accès de mars 2009)
- Huige, M. (2008) 'Food for Thought: Standards and the WTO/SPS Agreement', *ISO Focus*, décembre 2003:13-15
- Humber Authorities Food Liaison Group (n.d.) *Food Safety Act 1990: Guidelines on the Statutory Defence of Due Diligence*, Kingston on Hull, http://www.eastriding.gov.uk/corp-docs/foodservices/Food_Advice_Notes/due_dilligence_guidelines.pdf (accès de mars 2009)
- Humphrey, J. (2007) 'The Supermarket Revolution in Developing Countries: Tidal Wave or Tough Competitive Struggle?' *Journal of Economic Geography* 7.3: 433-450
- Humphrey, J. (2008) *Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya*, IDS Working Paper 308, Brighton: Institute of Development Studies
- Humphrey, J. and Schmitz, H. (2000) *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*, IDS Working Paper 120, Brighton: Institute of Development Studies
- Humphrey, J. and Schmitz, H. (2001) 'Governance in Global Chaînes de valeur', *IDS Bulletin* 32.3: 19-29
- Jaffee, S. (2003) *From Challenge to Opportunity: Transforming Kenya's Fresh Vegetable Trade in the Context of Emerging Food Safety and Other Standards in Europe*, Washington DC: Département pour l'agriculture et le développement rural, Banque mondiale
- Jaffee, S. and Henson, S.J. (2004) *Standards and Agri-food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate*, World Bank. Policy Research Working Paper 3348, Washington DC: The World Bank
- Jensen, M.F. (2004) *Developing New Exports from Developing Countries: New Opportunities and New Constraints*, Copenhagen: Department of Economics and Natural Resources, Royal Veterinary and Agricultural University
- Karguga, S. and Masabayi, M. (2004) *Domestic Market Study for Fresh Fruit and Vegetables in Kenya*, Nairobi: Horticultural Development Centre
- Kinsey, J. (2003) 'Emerging Trends in the New Food Economy: Consumers, Firms and Science. Document présenté à la Conférence 'Changing Dimensions of the Food Economy: Exploring the Policy Issues', La Haye
- Kirk-Wilson, R. (2008) *Review of Uptake of FSA Food Assurance Scheme Guidance by UK Scheme Operators*. London: Food Standards Agency
- Lee, G.C-H, (2006) *Private Food Standards and Their Impacts on Developing Countries*. Bruxelles: Direction G commerce Unité G2, Commission européenne
- Livermore, M.A. (2006) 'Authority and Legitimacy in Global Governance: Deliberation, Institutional Differentiation and the Codex Alimentarius', *New York University Law Review*, 81:766-801
- Maertens, M. and Swinnen, J.F.M. (2009) 'Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal', *World Development* 37.1:161-178
- Marsden, T., Flynn, A. and Harrison, M. (2000) *Consuming Interests: The Social Provision of Foods*. London: UCL Press
- McCulloch, N. and Ota, M.(2002) *Export Horticulture and Poverty in Kenya*, IDS Working Paper 174, Brighton: Institute of Development Studies

- Minot, N. and Ngigi, M. (2004) *Are Horticultural Exports from a Replicable Success Story? Evidence from Kenya and Cote d'Ivoire*, Washington DC: International Food Policy Research Institute
- Minten, B., Randrianarison, L. and Swinnen, J.F.M. (2006) *Global Retail Chains and Poor Farmers: Evidence from Madagascar*, Leuven: LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Katholieke Universiteit Leuven
- Mithöfer, D., Asfaw, S., Ehler, C., Mausch, K. and Waibel, H. (2007) 'Economic Impact of EUREPGAP Standard on Small to Large Scale Producers and Farm Worker Welfare in Kenya', 'Paper presented at regional workshop Good Agricultural Practices in Eastern and Southern Africa: Practices and Policies, Nairobi, 6-9 mars
- Mithöfer, D., Nang'Ole, E. and Asfaw, S. (2008) 'Smallholder Access to the Export Market: The Case of Vegetables in Kenya', *Outlook on Agriculture* 37.3: 201-211
- OCDE (2004) *Private Standards and the Shaping of the Agri-Food System*. OCDE, Paris
- OCDE (2006) *Final Report on private Standards and the Shaping of the Agro-Food System*. Paris: Working Party on Agricultural Policies and Markets, Organisation de coopération et de développement économiques
- Okello, J. (2005) *Compliance with International Food Safety Standards: The Case of Green Bean Production in Kenyan Family Farms*, East Lansing: Michigan State University
- Reardon, T., Codron, J.-M., Busch, L., Bingen, J. and Harris, C. (2001) 'Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries', *International Food and Agribusiness Management Review* 2.3: 421-435
- Reardon, T., Timmer, P., Barrett, C. and Berdegue, J. (2003) 'The Rise of Supermarkets in Africa, Asia and Latin America', *American Journal of Agricultural Economics* 85.5:1140-1146
- Roberts, D. (1998) 'Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations', *Journal of International Economic Law* 1.3: 377-405
- Roberts, D. and Unnevehr, L.J. (2005) 'Resolving Trade Disputes Arising from trends in Food Safety Regulation: The Role of the Multilateral Governance Framework', *World Trade Review*, 4.3: 469-497.
- Roberts, M.T. (2009) *Private Standards and Multilateral Trade Rules*. Document préparé pour la FAO. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Rosman, L. (1993) 'Public Participation in International Pesticide Regulation: When the Codex Commission decides, Who Will Listen?' *Virginia Environmental Law Journal*, 12:329-365
- Sheehan, K. (2007) 'Benchmarking of Gap Schemes', EUREPGAP Asia conference, Bangkok, http://www.globalgap.org/cms/upload/Resources/Presentations/Bangkok/3_K_Sheehan.pdf (accès de mars 2009)
- Stanton, G. (2007) *Private (Commercial) Standards and the SPS Agreement*, Remarks at the round table on 'The Role of Standards in International Food Trade', Cosmos Club, Washington DC
- Swoffer, K. (2009) *GFSI et la relation avec le Codex*, présentation devant la Conférence internationale sur la sécurité sanitaire des aliments du CIES, Paris: CIES
- Swinnen, J.F.M. (2007) 'Introduction', In: Swinnen, J.F.M. (ed) *Global Supply Chains: Standards and the Poor*, Wallingford: CABI Publishing.
- CNUCED (2007a) *Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets: Friend or Foe for Producers of fruit and Vegetables in Asian Developing Countries?* Genève: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- CNUCED (2007b) *The Implications of Private-Sector Standards for Good Agricultural Practices. Exploring Options to facilitate Market access for Developing Country Exporters of Fruit and Vegetables: Experiences of Argentina, Brazil and Costa Rica*, Genève: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- CNUCED (2007b) *Challenges and Opportunities Arising from private Standards on Food safety and Environment for Exporters of Fresh Fruit and Vegetables in Asia: Experiences of Malaysia, Thailand and Viet Nam*, Genève: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- CNUCED (2008) *Private-Sector Standards and National Schemes for Good Agricultural Practices: Implications for Exports of Fresh Fruit and Vegetables from sub-Saharan Africa*. Genève: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Unnevehr, L. (2000) 'Food Safety Issues and Fresh Food Product Exports from LDCs', *Agricultural Economics* 23.3: 231-240
- Weatherspoon, D. and Reardon, T. (2005) 'The Rise of Supermarkets in Africa: Implications for Agrifood Systems and the Rural Poor', *Development Policy Review* 21.3:333-356

- Banque mondiale (2005) *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, Report 31207, Washington D.C.: Banque mondiale, Unité de la gestion économique et de la réduction de la pauvreté
- OMC (1995) *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, Genève: Organisation mondiale du commerce
- OMC (2007a) *Private Standards and the SPS Agreement, Note by the Secretariat*, G/SPS/GEN/746, Genève: Organisation mondiale du commerce
- OMC (2007b) *Considerations Relevant to Private Standards in the Field of Animal Health, Food safety and Animal Welfare, Soumission de l'Organisation mondiale de la santé animale*, G/SPS/GEN/822, Genève: OMC, Comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
- OMC (2007c) *Submission by the International Organisation for Standardisation (ISO) to the SPS Committee Meeting 28 February, 1 March 2007*, G/SPS/GEN/750, Genève: OMC, Comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
- OMC (2008a) *Report of the STDF Information Session on Private Standards*, G/SPS/R/50, Genève: OMC, Comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
- OMC (2008b) *Documents and Other Information on Private Standards*, G/SPS/GEN/865, Genève: OMC, Comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
- OMC (2008c) *Questionnaire on SPS-Related private Standards*, G/SPS/W/232, Genève: OMC, Comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires

Remerciements

Le présent document a été préparé pour la FAO et l'OMS par M. Spencer Henson et M. John Humphrey, consultants internationaux. La coordination générale a été assurée par Mme Maria de Lourdes Costarrica, Fonctionnaire principale, Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires, FAO, avec l'aide de M. Masami Takeuchi, Spécialiste de la sécurité sanitaire des aliments, FAO. Le présent document n'aurait pas été possible sans les informations fournies par Mme Marlynne Hopper, Spécialiste des affaires économiques, OMC, et sans tous les documents de référence et contributions techniques fournis par les fonctionnaires de la FAO et de l'OMS cités ci-après (par ordre alphabétique):

Ilja Betlem	Anne Sophie Poisot
Ezzeddine Boutrif	Ilaria Proietti
Renata Clarke	Pilar Santacoloma
Maria de Lourdes Costarrica	Jørgen Schlundt
Iddya Karunasagar	Masami Takeuchi
Pascal Liu	Antonio Tavares
Kazuaki Miyagishima	Emilie Vandecandelaere
Maya Pineiro	

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ni de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Pour de plus amples informations prière de contacter:

Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires
 Division de la nutrition et de la protection des consommateurs
 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
 Viale delle Terme di Caracalla
 00153 Rome (Italie)
 Télécopie: +39 06 57054593
 Courriel: Proscad@fao.org
 Site web: www.fao.org/ag/agn/agns

ou

Département Sécurité sanitaire des aliments, zoonoses et maladies d'origine alimentaire
 Organisation mondiale de la santé
 20, Avenue Appia
 CH-1211 Genève 27 (Suisse)
 Télécopie: + 41 22 7914807
 Courriel: foodsafety@who.int
 Site web: www.who.int/foodsafety

ISBN 978-92-5-206430-5



9 789252 064305

I1132F/1/10.09/500