



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE L'AGRICULTURE

Vingt et unième session

Rome, 22-25 avril 2009

DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ POUR PROMOUVOIR LE COMMERCE DES PRODUITS ISSUS DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE - RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL INTERDÉPARTEMENTAL SUR L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

GÉNÉRALITÉS

1. L'agriculture biologique est en rapide expansion depuis une dizaine d'années et des informations sur la production et le commerce des produits biologiques sont désormais disponibles pour 138 pays. Les superficies certifiées biologiques représentaient 32 millions d'hectares en 2007 – dont un tiers de terres arables et de cultures permanentes, et deux tiers de pâturages et herbages permanents –, ainsi que 33 millions d'hectares de terres certifiées pour la récolte de produits biologiques en milieu sauvage. La demande mondiale d'aliments, de fibres et de produits médicinaux et cosmétiques biologiques demeure soutenue, avec des ventes progressant de plus de cinq milliards d'USD par an. Les ventes internationales de produits biologiques représentaient 46,1 milliards d'USD en 2007, soit deux fois le volume enregistré en 2002¹.

2. L'industrie mondiale de l'alimentation biologique a enregistré un grave déficit d'approvisionnement à partir de 2005. Des taux de croissance du marché exceptionnellement élevés ont exercé une forte pression sur les disponibilités de produits biologiques. Le marché biologique est confronté en particulier à une multiplicité de normes, de prescriptions en matière de certification et de règlements. En 2006, le marché mondial des produits biologiques était contrôlé par plus de 400 organismes de certification publics et privés, et soumis à quelque 70 réglementations biologiques nationales à divers stades d'élaboration. Cela représente un coût économique important et une lourde charge administrative, constitue un frein au commerce et

¹ IFOAM, FiBL, 2009. *The World of Organic Agriculture*.
http://shop.ifoam.org/bookstore/product_info.php?cPath=64_25&products_id=465.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

génère une grande confusion pour tous ceux qui interviennent dans la filière biologique – des producteurs et des transformateurs jusqu'aux négociants et aux consommateurs, en passant par les certificateurs et les accréditeurs. L'expansion constante du secteur biologique, notamment pour les producteurs des pays en développement, requiert en particulier un parcours mieux tracé vers des systèmes efficaces de garantie biologique.

3. Dans un tel contexte, il est nécessaire de créer un environnement propice à l'entrée des petits exploitants sur les marchés d'exportation des produits biologiques, grâce à des programmes de certification à bas coût et à des systèmes validés de contrôle des produits biologiques dans les pays en développement. En tant que centre d'excellence dans le domaine de l'agriculture, des pêches, des forêts et de leur base de ressources naturelles, la FAO est prête à faciliter le dialogue public-privé et Nord-Sud, ainsi que la reconnaissance intergouvernementale des normes et des systèmes de certification biologique sur la base des directives de la Commission du Codex Alimentarius (CCA).

ÉTABLISSEMENT D'UN PARTENARIAT PUBLIC/PRIVÉ

4. En 2003, la FAO a joint ses efforts à ceux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et de la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), et constitué l'Équipe spéciale internationale sur l'harmonisation et l'équivalence des normes dans l'agriculture biologique. Cette initiative était soutenue par plusieurs bailleurs de fonds².

5. L'Équipe spéciale était composée de personnes travaillant au sein d'organismes gouvernementaux et intergouvernementaux, et d'organisations de la société civile et du secteur privé, s'occupant de la réglementation, de la normalisation, de l'accréditation, de la certification et du commerce des produits issus de l'agriculture biologique³.

6. Il s'agissait d'une plate-forme à composition non limitée visant à favoriser le dialogue entre les parties prenantes des secteurs public et privé, et dont les membres ont travaillé de concert de 2003 à 2008. Son objectif était de chercher des solutions aux obstacles au commerce découlant de la multiplicité de normes, de règlements techniques et de prescriptions en matière de certification en vigueur dans le secteur de l'agriculture biologique, et de favoriser un meilleur accès des pays en développement au commerce des produits biologiques. L'Équipe spéciale s'est concentrée sur les possibilités d'harmonisation, d'équivalence et d'autres formes de coopération à la fois au sein des gouvernements et des systèmes privés de garantie biologique, et entre eux.

7. Il a été convenu d'emblée de la nécessité de solutions pour assurer la croissance constante de l'agriculture biologique et le maintien de ses principes sur la base des critères suivants:

- avantage pour les producteurs et les consommateurs et pour le marché des produits biologiques dans son ensemble;
- reconnaissance de la souveraineté nationale;
- accès aux marchés et bureaucratie réduite au minimum;
- concurrence loyale entre les opérateurs;
- protection et confiance adéquates et constantes des consommateurs;
- sensibilité aux différents environnements biophysiques et socioéconomiques;

² Un soutien financier a été fourni par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi), l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (Norad), et le Gouvernement suisse.

³ Les participants à l'Équipe spéciale provenaient d'organismes gouvernementaux de 25 pays (Allemagne, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Costa Rica, Danemark, États-Unis, Fidji, Grèce, Guatemala, Inde, Indonésie, Japon, Ouganda, Pays-Bas, Philippines, République dominicaine, Samoa, Suède, Suisse, Tanzanie, Thaïlande et Tunisie), de sept organismes intergouvernementaux (CE, OCDE, FAO, CNUCED, CENUE, PNUE et OMC) et de 20 organisations de la société civile et du secteur privé (Argencert, EcoCert, Ecologica, Green Net, IAF, ICEA, IFOAM, IOAS, ISEAL Alliance, ISF, JONA, Kawacom Uganda Ltd., KOAN, KRAV, Migros, Oregon Tilth, Organic Food Development Center, Rachel's Organic Dairy, Women in Business Development, Pacific Islands).

- soutien et participation des parties prenantes;
- soutien pour le choix du marché;
- transparence au niveau du fonctionnement et de la prise de décision;
- attention particulière à la situation des pays en développement;
- élaboration de solutions à partir des organisations, systèmes et programmes existants, sans créer de nouvelles structures institutionnelles.

8. Huit réunions internationales et deux ateliers ont été organisés, offrant une plateforme de discussion pour les organismes gouvernementaux et intergouvernementaux, et les organisations de la société civile et du secteur privé s'occupant de l'agriculture biologique. Les débats et les résultats de ces travaux ont été présentés à divers organismes nationaux et intergouvernementaux, notamment au Service de commercialisation agricole (Agricultural Marketing Service) du Département de l'agriculture des États-Unis, à la Commission européenne, à l'International Accreditation Forum et à l'Organisation internationale de normalisation (ISO). L'Équipe spéciale a également tenu des séances d'information dans le cadre de salons biologiques internationaux (BioFach) et de conférences biologiques régionales en Afrique et en Asie.

ACTIVITÉS ET RÉSULTATS

9. Les travaux de l'Équipe spéciale se sont déroulés en deux phases. La *phase d'examen* a consisté en l'analyse de l'incidence des prescriptions en matière de certification, des normes et des règlements techniques, sur le commerce des produits biologiques. Il a également été procédé à l'examen de modèles actuels et potentiels pour l'harmonisation, l'équivalence et la reconnaissance mutuelle dans différents secteurs de l'économie. Les résultats de la phase d'examen ont guidé l'exploration de solutions possibles. La *phase de résolution* a permis de mettre au point deux outils pratiques pour l'harmonisation et l'équivalence, ainsi que des recommandations, comme indiqué ci-après.

Prescriptions pour les organes de certification

10. Les prescriptions pour les organes de certification tiers diffèrent d'un pays à l'autre. Ces différences tendent toutefois à être minces et à relever principalement de questions d'échelle et de stade de développement, ainsi que de traditions juridiques et administratives. Dans ce cas, une série unique de prescriptions pourrait être appliquée universellement, à condition que des dispositions suffisantes soient prises pour tenir compte de l'échelle et du stade de développement.

11. L'Équipe spéciale a élaboré une série de prescriptions internationales pour les organes de certification biologique (*International Requirements for Organic Certification Bodies - IROCB*), en s'appuyant sur les principes applicables de la Commission du Codex Alimentarius, du Guide ISO 65 et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et sur les critères d'accréditation de l'IFOAM.

12. Les prescriptions IROCB sont une norme de référence qui peut être utilisée par les gouvernements et les organes d'accréditation et de certification privés pour accepter la certification de produits biologiques au titre de systèmes de contrôle étrangers. En permettant les importations de produits biologiques, elles offrent ainsi une véritable base internationale pour faciliter le commerce.

Accords d'équivalence

13. Les différences régionales au niveau des normes et des règlements techniques applicables à la production et au traitement des produits biologiques sont souvent justifiables, voire même opportunes, du fait de la diversité des conditions géographiques et agronomiques, des cultures et des stades de développement de l'agriculture biologique dans le monde entier. Mais d'autre part, en raison même des variations existantes au niveau des normes, il est difficile pour les gouvernements et les organes de certification de reconnaître et d'accepter des produits

biologiques certifiés dans le cadre d'autres systèmes ou programmes, et donc également pour les producteurs biologiques de faire accepter des produits certifiés biologiques dans d'autres marchés.

14. L'Équipe spéciale a élaboré le guide EquiTool pour l'évaluation de l'équivalence des normes et règlements techniques concernant l'origine biologique des produits, en s'appuyant sur les critères IFOAM pour les variations (« *Criteria for Variations* ») et dans le cadre des principes et directives de l'Accord OTC de l'OMC et des « Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires » de la Commission du Codex Alimentarius (CAC/GL34-1999⁴). EquiTool consiste en une série de procédures et de critères pour établir l'équivalence entre une norme pour la production et le traitement de produits biologiques applicable dans une région du monde, et une autre norme pertinente.

Normes internationales

15. Deux normes internationales sont actuellement applicables à l'agriculture biologique: les Directives de la CCA concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique (CAC/GL32-1999⁵) et les Règles de base IFOAM (IBS). Bien que les directives CCA et les règles IBS soient très semblables quant au contenu, leur champ d'application et leur gouvernance diffèrent toutefois trop largement pour qu'il soit possible de les fondre en une référence unique pour les normes biologiques. Il n'est pas surprenant que les gouvernements tendent à être plus à l'aise avec la Commission du Codex Alimentarius en tant qu'organisme normalisateur, et que le secteur privé s'accommode plutôt des règles IBS.

16. Disposer de deux normes internationales de référence, émanant du secteur public et du secteur privé respectivement, constitue un atout, à condition que des liens réels les unissent. Outre la structure, le champ d'application et le contenu des normes internationales, des éléments essentiels sont également la structure gouvernante et le processus de révision. Bien que les directives CCA et les règles IBS soient ouvertes et transparentes, et qu'elles prévoient la contribution et l'intervention des parties prenantes, la participation des secteurs public et privé à la prise de décision concernant ces deux normes biologiques internationales doit être renforcée.

Autres résultats

17. L'empathie établie grâce aux réunions de l'Équipe spéciale a produit des effets indirects positifs, notamment:

- en assurant une bonne compréhension de toutes les parties prenantes quant à la situation et aux problèmes intéressant l'accès aux marchés et le commerce des produits biologiques dans les différentes régions;
- en influant sur l'élaboration de nouveaux règlements concernant les produits biologiques et sur la révision des dispositifs existants (par exemple Chine, UE);
- en favorisant la coopération au niveau régional pour l'élaboration de normes biologiques et d'autres mesures visant à réduire les obstacles au commerce. Les pays d'Afrique orientale et les États insulaires du Pacifique ont ainsi élaboré et approuvé des normes biologiques régionales.

18. L'Équipe spéciale a capitalisé une vingtaine d'années d'expérience dans le domaine des règlements applicables au marché des produits biologiques, et de leurs effets sur les marchés et le commerce. Les évaluations, les recommandations et les outils de l'Équipe peuvent guider les pays dans leurs activités de réglementation et favoriser des règlements facilitant le commerce. Ses documents peuvent être utilisés par les pays pour l'établissement de règlements; ainsi, par

⁴ http://www.codexalimentarius.net/download/standards/362/CXG_034f.pdf.

⁵ http://www.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG_032f.pdf.

exemple, le document « *Best practices for organic marketing regulation, standards and conformity assessment: guidance for developing countries* » (janvier 2007) fournit aux gouvernements des avis d'experts concernant l'opportunité et la façon d'élaborer des règlements applicables aux produits biologiques.

19. Tout le matériel d'information de l'Équipe spéciale, y compris les documents techniques et les rapports recueillis dans une collection en cinq volumes intitulée « *Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture* », ainsi qu'une trousse d'information préconisant l'adoption de ces instruments (en anglais et en espagnol), sont disponibles sur papier et en format électronique sur le site web de l'Équipe spéciale: http://www.unctad.org/trade_env/ITF-organic/welcome1.asp.

SUIVI

20. Une fois son mandat terminé et après le lancement de ses deux outils lors de sa dernière réunion tenue à Genève le 8 octobre 2008, l'Équipe spéciale a été dissoute, après être convenue que:

- chacun des membres de l'Équipe spéciale restera attaché, en tant qu'« ambassadeur » indépendant, à la promotion des outils et des recommandations de l'Équipe. Une coopération régionale et nationale est déjà établie pour promouvoir ces outils et les mettre à l'essai;
- l'IFOAM assurera l'intendance à court terme des prescriptions IROCB et du guide EquiTool. La FAO et la CNUCED approuveront toute modification/révision de ces outils;
- la FAO, la CNUCED et l'IFOAM, en tant qu'organismes coordonnateurs de l'Équipe spéciale, ont mis au point un projet de suivi pour aider les pays dans la mise en application des outils et des recommandations de l'Équipe pendant la période 2009-2011. Une promesse de contribution a été reçue d'un donateur.

21. Une importante mesure de suivi consiste en la reconnaissance des prescriptions IROCB et du guide EquiTool en tant que références internationales:

- l'Équipe spéciale a délégué à l'IFOAM le soin de porter les prescriptions IROCB à l'attention de l'ISO, afin d'établir une convergence entre la révision en cours de la norme ISO 65 et ces prescriptions. À long terme, ces dernières devraient devenir soit une norme ISO, soit un document du Codex Alimentarius.
- les pays membres de la FAO pourraient envisager de proposer les outils IROCB et EquiTool comme sujet de travail pour la Commission du Codex Alimentarius, en complément des directives relatives aux aliments issus de l'agriculture biologique (CAC-CL32-1999).

22. L'Équipe spéciale a offert l'occasion d'étudier les mécanismes d'harmonisation et d'équivalence adoptés dans le monde, sur la base d'objectifs communs. Les accords et les recommandations de l'Équipe fournissent à toutes les parties prenantes, publiques et privées, des indications pour réduire les obstacles au commerce des produits biologiques d'une façon concrète et pratique, en accordant une attention particulière à la situation dans les pays en développement. Il n'y aura pas de solution unique, mais de nombreuses possibilités, et chaque acteur (gouvernement ou organisation privée) a la possibilité de choisir celles qui conviennent le mieux à leurs systèmes et à leur public cible. Le processus lui-même est unique et remarquable de par sa nature coopérative et ouverte, ainsi qu'en raison des échanges et du travail d'équipe public-privé nécessaires pour la résolution des problèmes.