



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PÊCHES

SOUS-COMITÉ DU COMMERCE DU POISSON

Onzième Session

Brême (Allemagne), 2-6 juin 2008

EXAMEN DES CONDITIONS D'ACCÈS AU MARCHÉ

RÉSUMÉ

Le présent document fait le point sur l'évolution de la situation en matière de sécurité sanitaire, de qualité et de traçabilité du poisson et des produits de la pêche, notamment sur l'élaboration de normes à caractère privé, et décrit les activités de la FAO dans ce domaine. Le Sous-Comité est invité à donner son avis sur les moyens de renforcer ces activités.

INTRODUCTION

1. Tout en prenant bonne note de la complexité croissante de la réglementation relative à la sécurité sanitaire et à la qualité du poisson et des produits de la pêche, et du fardeau qu'elle impose sur les pêcheries des pays en développement, en particulier les petites pêcheries et les petites et moyennes entreprises, le Sous-Comité du commerce du poisson du Comité des pêches (COFI:FT)¹, à sa dixième session, a réitéré son soutien aux activités de la FAO dans le domaine du commerce du poisson, et en particulier à la fourniture d'une assistance technique et au renforcement des capacités en matière de qualité et de sécurité sanitaire du poisson, analyse des risques et traçabilité comprises, afin de faciliter l'accès aux marchés des produits provenant des pays en développement. Il a également demandé à la FAO d'étendre et de renforcer la mise en œuvre du système HACCP de contrôle de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments (Analyse des risques aux points critiques) ainsi que le recours à l'évaluation du risque afin de fonder l'élaboration des normes sur des bases scientifiques; de promouvoir l'équivalence et l'harmonisation des systèmes de sécurité alimentaire, de surveiller les systèmes sanitaires de contrôle de la qualité mis en place aux frontières pour réglementer, restreindre ou interdire le commerce et d'en évaluer les conséquences économiques, et de mettre au point un mécanisme permettant d'assurer la traçabilité dans les petites pêcheries.

2. À sa vingt-sixième session, le Comité des pêches² a confirmé ces domaines prioritaires et demandé à la FAO de poursuivre ses travaux dans ce domaine. Il a également souligné l'importance de la traçabilité pour le commerce du poisson et la nécessité de mettre en place des mécanismes simples de traçabilité qui soient tout à la fois adaptés aux besoins des petites pêcheries et compatibles avec les règles de l'OMC.

3. Le présent document se propose de i) faire le point sur les normes de protection des consommateurs, de certification, d'étiquetage et de traçabilité des produits, régissant le commerce des produits alimentaires, ii) de décrire les activités de la FAO dans ce domaine et iii) de demander au Sous-Comité son avis sur les moyens de renforcer ces activités. Il vise à faciliter l'examen du point 3 de l'ordre du jour sous lequel seront également abordées d'autres normes applicables au commerce du poisson et des produits de la pêche.

ÉVOLUTION RÉCENTE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SANITAIRE ET DE QUALITÉ DU POISSON

4. À la dernière session du Sous-Comité³, le Secrétariat a présenté un rapport sur l'évolution de la situation dans le domaine de la sécurité sanitaire et la qualité du poisson au cours des dernières décennies. L'adoption à l'échelle mondiale des systèmes HACCP (Analyse des risques aux points critiques) et de méthodes d'évaluation des risques fondées sur des données scientifiques, la mise en œuvre des Accords SPS/OTC (mesures sanitaires et phytosanitaires/obstacles techniques au commerce) en tant que cadre réglementaire international régissant la sécurité sanitaire et la qualité des aliments et l'élaboration et l'adoption de normes, directives et recommandations par les comités compétents de la Commission du Codex Alimentarius constituent les principaux jalons de cette évolution. Ces concepts de sécurité sanitaire et de qualité sont repris dans le Code de conduite pour une pêche responsable, notamment dans ses Articles 6 et 11.

¹ FAO. 2006. Rapport de la dixième session du Sous-Comité du commerce du poisson. Rome (Italie).

² FAO. 2007. Rapport de la vingt-septième session du Comité des pêches. Rome (Italie).

³ Normes de sécurité sanitaire et de qualité applicables au commerce international du poisson Dixième session du Sous-Comité du commerce du poisson. Saint-Jacques-de-Compostelle (Espagne). 30 mai - 2 juin 2006.

5. La situation continue d'évoluer au rythme de la mondialisation en cours, de l'accroissement de la demande de poisson et de produits de la pêche, de la prise de conscience des consommateurs et du renforcement de la vigilance de la société civile. Ces changements s'imposent progressivement dans l'ensemble de la filière, de sorte que l'offre de poisson et de produits de la mer présentant les garanties requises en matière de sécurité sanitaire, de santé et de nutrition devient la responsabilité de tous les acteurs engagés dans la production, la transformation, la commercialisation et la consommation.
6. Sur les principaux marchés mondiaux du poisson, à savoir l'Union européenne, les États-Unis d'Amérique et le Japon, qui représentent 75 pour cent des importations en valeur, les autorités poursuivent la mise en oeuvre de leur réglementation nationale des importations lesquelles exigent que le poisson importé soit produit, préparé et transformé dans des navires, des élevages et établissements qui mettent en oeuvre des programmes de bonnes pratiques et des programmes de contrôle de la qualité fondés sur le système HACCP. Ces navires, élevages et établissements doivent bénéficier d'une agréation attestant qu'ils répondent à ces exigences. Le cas échéant, des programmes nationaux de surveillance des zones exploitées doivent être en place pour garantir la protection contre les biotoxines et autres contaminants biologiques et chimiques.
7. L'UE poursuit la mise en oeuvre de sa législation et réglementation relative à l'hygiène des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2006^{4,5,6,7,8,9, 10,11}. Nombre de pays membres et non membres de l'UE ont reçu la visite des experts vétérinaires de la Commission, chargés d'évaluer le degré d'harmonisation avec les exigences communautaires et les moyens de réaliser une meilleure harmonisation et mise en conformité.
8. Aux États-Unis, tout en poursuivant l'application de la réglementation actuelle en matière de sécurité sanitaire et de qualité du poisson^{12,13}, la Food and Drug Administration (FDA) a depuis peu mis en place un régime de protection de l'hygiène des aliments (*Food Protection Plan ou FPP*) visant à généraliser le recours aux méthodes scientifiques en matière de prévention, d'intervention et de réaction fondées sur l'évaluation du risque afin d'améliorer la sécurité sanitaire des denrées alimentaires consommées aux États-Unis. Il étend l'application des dispositions du Plan d'action visant à assurer la sécurité des importations (*Import Safety Action Plan*) aux produits alimentaires produits localement et aux produits importés. Pour ce qui est des importations, ce régime envisage de « repousser les frontières vers l'extérieur » et d'implanter les mesures de sécurité aux points de production et de fabrication dans les pays exportateurs. À cette fin, la FDA envisage de passer avec les organismes de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments dans les pays exportateurs des accords reposant sur l'adoption de paramètres communs et débouchant sur l'acceptation de leur certification comme preuve de la sécurité sanitaire des produits. Les États-Unis et la Chine collaborent actuellement à la mise en place d'un semblable accord. Par ailleurs, la FDA travaille également à la mise au point d'un protocole d'accord avec le

⁴ Règlement (ce) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires;

⁵ Règlement (ce) n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale;

⁶ Règlement (ce) n° 854/2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine;

⁷ Règlement n° 882/2004 énonçant des règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'importation des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine;

⁸ Directive 2004/41/CE abrogeant 17 Directives en vigueur;

⁹ Règlement (ce) n° 183/2005 énonçant des règles relatives à l'hygiène des aliments pour animaux.

¹⁰ Guide pour l'application de certains articles du règlement 178/2002 sur la législation alimentaire en général.

¹¹ Guide concernant les principales questions liées aux conditions pour l'importation et aux nouvelles règles en matière d'hygiène et de contrôle officiel des denrées alimentaires.

¹² FDA, 1997. Procedures for the safe and sanitary processing and importing of fish and fishery products, Final Rule. Part 123. (Available at: http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_02/21cfr123_02.html).

¹³ FDA, 2007. Public health security and bioterrorism preparedness and response Act. 21 CFR 1.279 and 1.280.

Service National des Pêches Marines des États Unis (NMFS) qui gère un programme d'inspection in situ des installations d'exportation dans nombre de pays. Cela permettra à la FDA de soumettre à certification un volume supérieur de produits.

9. Le Japon applique la réglementation sur le contrôle des aliments fondé sur le système HACCP, y compris les dispositions relatives à la sécurité sanitaire et à l'hygiène, aux établissements chargés de la manipulation, de la transformation, du stockage et du transport du poisson. L'application des principes de l'analyse du risque est en train de se généraliser dans l'industrie japonaise de la pêche, de même que les contrôles par sondage à la frontière et les mécanismes de contrôle de la qualité. L'industrie japonaise est responsable du contrôle des importations à la source. Les consultations bilatérales avec les pays exportateurs se poursuivent en vue de mieux faire connaître la réglementation sanitaire japonaise et d'aider à sa mise en oeuvre dès les premières étapes de la chaîne alimentaire. Le ministère japonais de la santé, du bien-être et du travail fournit des informations sur le régime d'inspection des produits alimentaires importés et sur les résultats obtenus. Pour la campagne d'inspection 2007 - 2008, il a fourni la liste des denrées alimentaires provenant de tous les pays exportateurs, la méthode d'échantillonnage, la méthode d'inspection et les raisons pour lesquelles a été ordonnée l'inspection. De plus, certains produits alimentaires provenant de pays désignés font l'objet d'inspections ciblées sur certaines caractéristiques.

10. Les pays exportateurs, en particulier les pays en développement, ont parfois eu du mal à répondre aux exigences des grands marchés d'importation et nombre d'entre eux ont vu leur accès à ces marchés frappés de restrictions, tandis que les produits d'autres encore ont été rejetés ou retenus à la frontière. La conclusion de nouveaux accords d'harmonisation et d'équivalence permettra d'accroître la transparence, de promouvoir des régimes de protection du consommateur scientifiquement fondés et de minimiser les perturbations causées au commerce international du poisson.

11. Au niveau international, la Commission du *Codex Alimentaire* a poursuivi ses réformes visant à renforcer son rôle dans la mise au point de normes internationales reposant sur des principes scientifiques et propres à garantir la protection de la santé du consommateur et à assurer des pratiques loyales de commerce des produits alimentaires. À cette fin, la Commission a élaboré son plan stratégique pour 2008 – 2013 qui vise à garantir des cadres réglementaires solides, une application cohérente des principes scientifiques et de l'analyse du risque, la coopération avec les autres organisations internationales et une participation des membres aussi large et active que possible. La participation active des pays en développement est d'autant plus essentielle que leur part dans le commerce mondial des produits alimentaires et notamment du poisson et des produits de la pêche ne cesse de croître.

CERTIFICATION ET NORMES PRIVÉES DANS LES PÊCHERIES

12. Bien que les grossistes et les chaînes de restaurant continuent de jouer un rôle important dans la distribution du poisson dans nombre de pays développés, le centre de gravité du secteur tend à se déplacer vers l'extrémité du circuit de distribution, du côté des détaillants, de plus en plus concentrés, avec l'émergence de normes à caractère privé qui leur sont propres. Les supermarchés connaissent une croissance rapide dans les pays en développement d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique¹⁴.

13. En toile de fond de ces changements à l'échelle mondiale se dessine une évolution plus générale marquée par le renforcement de l'influence qu'exercent la société civile et les groupes de défense des consommateurs sur l'action des gouvernements, des sociétés et des institutions internationales dans différents secteurs des systèmes alimentaires. La demande de produits alimentaires se modifie sous l'effet de l'évolution des modes de vie, des changements

¹⁴ OECD, 2004. Private standards and the shaping of the agro-food system. AGR/CA/APM (2004) 24. (Normes privées et évolution de la filière agroalimentaire)

démographiques et de l'augmentation des revenus des ménages. Les consommateurs attendent des systèmes de traçabilité des produits qu'ils garantissent la transparence et permettent de les suivre du producteur au consommateur, de connaître l'origine, la qualité, l'impact environnemental et social de la production et de la distribution des denrées alimentaires.

14. Dernier maillon de la chaîne de l'offre reliant les producteurs aux consommateurs, les détaillants interprètent les préférences des consommateurs et les font remonter jusqu'aux producteurs et aux transformateurs. Afin que ces préférences soient prises en compte, ils ont élaboré des normes qui couvrent aussi bien la qualité et la sécurité sanitaire des produits que la protection de l'environnement, les conditions de travail, ou la santé et le bien-être des animaux, démontrant ainsi aux consommateurs qu'ils prennent leurs responsabilités à leur égard au sérieux et souhaitant préserver leur réputation. Les normes peuvent également concerner des exigences commerciales portant sur la quantité, la qualité, l'homogénéité, la ponctualité et la souplesse des livraisons.

15. Ce développement sans précédent des normes commerciales soulève les questions suivantes;

- Si les bienfaits de la libération des échanges doivent profiter à tous, y compris aux pays en développement, le renforcement des normes commerciales ne doit pas constituer pour les producteurs et les transformateurs des pays en développement une entrave inutile ou un obstacle supplémentaire à l'entrée sur les grands marchés.
- Comment définir la frontière entre les domaines relevant de la réglementation publique d'un côté et des normes commerciales privées de l'autre? Et qui doit s'en charger? Si la réglementation de l'OMC offre un recours contre les gouvernements qui utilisent les normes pour faire entrave aux échanges, de quels mécanismes dispose-t-on face à des sociétés dont les normes constituent des obstacles techniques au commerce?

16. D'aucuns prétendent que les pays en développement eux-mêmes ont intérêt à ce que des normes commerciales soient imposées et respectées, en particulier parce qu'elles ont pour effet de stimuler de nouveaux avantages comparatifs et des investissements dans les capacités technologiques. Mais certains groupes de gouvernements et de producteurs craignent que ces normes ne servent qu'à masquer des mesures visant à protéger les industries nationales et à restreindre l'accès au marché ou à ajouter un niveau supplémentaire de contraintes qui fera double emploi avec la réglementation existante (en matière par exemple de sécurité sanitaire et de qualité des aliments) ou qui l'alourdira, ce qui nuira à leur compétitivité. De plus, le fardeau de la mise en conformité avec ces normes pèserait plus lourdement sur les petits producteurs pour lesquels le coût relatif d'une agréation serait plus élevé.

17. Qui plus est, avec la multiplication des régimes de certification, consommateurs et producteurs peuvent choisir celui qui leur paraît le plus valable. La rivalité entre organismes de certification risque de désorienter le consommateur et de discréditer le système des normes et labels, ôtant toute valeur à la démarche. La question se pose également de savoir quel régime de certification sert le mieux les intérêts du consommateur en matière de protection, de l'environnement, du public et des producteurs. Par conséquent, la crédibilité des normes et des organes de certification et d'accréditation revêt la plus haute importance.

18. Le remède à ces inconvénients et à ces préoccupations passe par:

- *Une transparence accrue:* pour certains exportateurs, l'imposition de normes commerciales par les importateurs peut avoir pour effet d'accroître le risque et les incertitudes sur le plan commercial. Une plus grande consultation et transparence dans l'élaboration et l'application de ces normes réduirait les risques auxquels font face les exportateurs et améliorerait l'accès au marché.
- *Harmonisation et équivalence:* l'élaboration d'une réglementation harmonisée et transparente exige une coopération régionale et internationale, prenant appui sur les travaux de la Commission du Codex Alimentarius (en matière de sécurité sanitaire et qualité), de la FAO (pour ce qui est de l'écoétiquetage, de l'aquaculture biologique et de

la certification en aquaculture) et de l'ISO (certification, accréditation). Il conviendra d'étudier plus attentivement les possibilités de reconnaissance mutuelle des normes, de simplification des procédures de mise en conformité, et de synergie entre les régimes de certification publics et privés. Cela devrait déboucher sur une réduction des coûts en particulier pour les pays en développement et les petits producteurs.

- *Assistance technique et mise en oeuvre par étapes pour les pays en développement*: les efforts internationaux destinés à gérer les incidences négatives de la réglementation devraient s'accompagner d'efforts parallèles dans le cadre d'arrangements économiques régionaux et bilatéraux. Dans les pays en développement, un apport de fonds de l'extérieur sera nécessaire pour soutenir la mise en oeuvre et la mise en conformité de la part des producteurs se fera, dans la mesure du possible, progressivement selon un calendrier adapté.

ACTIVITÉS DE LA FAO

19. Le Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO a continué à contribuer au travail normatif de la FAO en:

- fournissant des avis scientifiques aux vingt-huitième et vingt-neuvième sessions du Comité du Codex sur le poisson et les produits de la pêche, qui a encore avancé dans l'examen de plusieurs normes et articles du Code de pratique pour le poisson et les produits de la pêche, adoptant définitivement certaines d'entre elles;
- contribuant à compléter l'évaluation du risque menée par la FAO/OMS pour les espèces *Vibrio* dans les produits de la pêche;
- apportant un soutien à la consultation d'experts de la FAO/OMS sur les virus dans les aliments, à la consultation d'experts de la FAO/OMS/OIE sur l'emploi des antimicrobiens en aquaculture et sur la résistance aux antimicrobiens et à la consultation d'experts de la FAO/OMS sur les risques et les bienfaits de la consommation de poisson; et
- en organisant plusieurs ateliers d'experts en vue d'élaborer des directives internationales pour la certification en aquaculture.

20. De même, le Comité des pêches, en collaboration avec l'ONUDI et l'Association internationale des inspecteurs de poisson, ont organisé le septième Congrès mondial sur les produits de la mer, qui s'est tenu à Dublin, en Irlande, du 25 au 28 septembre 2007. Les participants des pays les plus importants sur le marché mondial du poisson, dont nombre de pays en développement, y ont débattu des avis scientifiques et des futures stratégies relatives à la sécurité sanitaire du poisson.

21. Dans le domaine du renforcement des capacités, le Comité des pêches a continué à venir en aide aux pays en développement afin d'étendre l'application des bonnes pratiques en matière d'hygiène (BPH), des bonnes pratiques de fabrication (BPF), du système HACCP, et des règles en matière de traçabilité ainsi que de celles concernant la mise en oeuvre des normes, des directives et des codes de pratique du Comité du Codex pour le poisson. Un certain nombre d'ateliers et de programmes de formation se sont déroulés dans différentes régions, qui couvrent des domaines comme l'assurance de la qualité et de la sécurité sanitaire du poisson et des produits de la pêche, la politique commerciale et les pêches, l'incidence des accords commerciaux multilatéraux et des négociations en cours à l'OMC dans le secteur des pêches, l'élaboration de pratiques de pêche conformes aux dispositions du Codex, le cadre juridique de l'OMS concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires et le code de la FAO pour une pêche responsable, la commercialisation des produits de la mer (perspectives et défis) et la sécurité sanitaire des crustacés au regard des algues et des biotoxines nuisibles. Ont participé aux activités de soutien au renforcement des capacités les personnels des services d'inspection du poisson, des autorités compétentes, de l'industrie de la pêche et des chercheurs dans le domaine des activités post-capture, et des activités commerciales.

MESURES SUGGÉRÉES AU SOUS-COMITÉ

22. La situation actuelle en ce qui concerne le commerce du poisson exige une approche harmonisée et scientifique pour garantir la protection des consommateurs, des pratiques commerciales loyales et l'élimination des obstacles techniques au commerce injustifiés. Le Sous-Comité pourra souhaiter débattre de l'impact des exigences en matière de sécurité sanitaire et de qualité du poisson sur le commerce du poisson, tant intérieur qu'international. Le Sous-Comité est invité, en outre, à formuler des observations sur les activités du Département des pêches relatives au Codex et au renforcement des capacités et des institutions, et des recommandations concernent la mise en œuvre des bonnes pratiques aquacoles, des bonnes pratiques en matière d'hygiène, de fabrication, du HACCP et de la traçabilité, les mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce, les régimes de certification et la façon dont les régimes privés de certification peuvent constituer une valeur ajoutée parallèlement à la réglementation gouvernementale, en tenant compte tout particulièrement des besoins des petites pêcheries et de l'aquaculture.