

NORMES PRIVÉES RELATIVES À LA SÉCURITÉ ET À LA QUALITÉ DES ALIMENTS DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL

Oliver von Hagen, Joseph Wozniak, Mathieu Lamolle
Centre du commerce international (ITC)

La libéralisation du commerce a induit un changement de politique et de stratégie de croissance, la substitution d'importations faisant place à l'exportation, dans la région méditerranéenne comme ailleurs. Cette transition a eu pour effet l'implication d'un grand nombre de producteurs dans les activités d'exportation et dans les chaînes d'approvisionnement régionales ou mondiales. Parmi ces dernières, nombreuses sont celles qui s'étendent sur plusieurs pays ou régions et associent un large éventail d'opérateurs différents.

Assurer la sécurité alimentaire et la qualité de la production, de la transformation et des pratiques commerciales tout au long de ces chaînes mondiales est un véritable défi. C'est pourquoi on a assisté au cours des dernières décennies à une prolifération de normes relatives à la sécurité alimentaire, de plus en plus utilisées pour répondre aux questions de sécurité et de qualité associées aux chaînes de valorisation agro-alimentaires¹. Du point de vue du producteur comme de l'exportateur, la conformité à ces normes alimentaires peut s'avérer difficile. En outre, la nécessité de fournir de grandes quantités, tout en respectant les mêmes exigences en matière de qualité et de sécurité, requiert souvent des investissements coûteux. Ces investissements sont le corollaire direct des normes alimentaires en question, comme le montre le présent chapitre, où l'on découvre que les questions de sécurité et de qualité alimentaires, bien qu'envisagées plus largement, touchent de près la région méditerranéenne et son important secteur agricole.

¹ - Pour des informations plus détaillées sur les normes mentionnées dans ce chapitre, consulter le portail Standards Map (www.standardsmap.org).

Le rôle des normes de sécurité et de qualité alimentaires dans le commerce international

Les normes de qualité et de sécurité alimentaires se sont multipliées au cours des dernières décennies et sont de plus en plus utilisées dans les chaînes agro-alimentaires de valorisation, et cela pour plusieurs raisons. Plus complexes et plus fragmentées que par le passé, les chaînes de valorisation agro-alimentaires sont aussi devenues plus difficiles à gérer. Les scandales touchant à la sécurité alimentaire ont inquiété les consommateurs, et cette sensibilisation accrue va de pair avec un positionnement concurrentiel fondé sur la qualité et l'attribut de l'origine. Enfin, la responsabilité de la sécurité alimentaire est devenue une responsabilité *de facto* sur de nombreux marchés.

L'harmonisation des normes est un objectif important à plusieurs titres. Les pays qui se conforment aux normes internationales citées dans l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ou accord SPS (Commission du Codex Alimentarius [CAC], Office international des épizooties [OIE] et Convention internationale pour la protection des végétaux [CIPV]) sont automatiquement considérés comme respectant cet accord. Autrement dit, si les membres de l'OMC respectent ces normes et leurs lignes directrices respectives, la bonne application de l'accord SPS s'en trouve facilitée. Pour les exportateurs, c'est un grand bond pour l'accès aux marchés.

Sachant à quel point une telle harmonisation peut accroître l'efficacité du commerce international et son impact positif sur le bien-être, les gouvernements œuvrent dans le sens d'une coordination multilatérale des règlements en matière de sécurité alimentaire. L'adoption par l'OMC de l'accord SPS et de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce (accord TBT) a permis de franchir une étape importante vers une réglementation plus harmonisée de l'alimentation.

Ces accords établissent des règles concernant l'application de normes par les pays signataires et visent à minimiser les effets de distorsion des échanges que peuvent avoir les normes alimentaires. Ils obligent aussi les pays à tenir compte de l'impact sur les échanges des règlements adoptés, puisqu'ils se sont formellement engagés à le faire. L'accord SPS définit en outre des procédures permettant de résoudre les éventuels différends liés à la mise en place des normes alimentaires (Caswell et Henson, 1999). Les nouvelles normes ou réglementations techniques définies par les membres de l'OMC doivent être notifiées avant leur entrée en vigueur, conformément aux termes des accords SPS et TBT.

Le Codex Alimentarius représente une autre étape importante vers l'harmonisation des normes alimentaires internationales. Il établit une référence pour les normes internationales relatives à la qualité et à la sécurité des aliments. Le Codex sert également de repère pour l'OMC lorsque cette dernière examine les normes nationales et leur effet possible de restriction au commerce. En outre, la Commission économique des Nations unies pour l'Europe a élaboré un ensemble de références qui sert de base pour les normes et les classes de qualité. L'Organisation de

coopération et de développement économiques (OCDE) fournit des normes internationales pour les semences, le matériel de reproduction forestière et les fruits et légumes.

Bien que l'harmonisation des normes publiques ait considérablement avancé durant les dix dernières années, les gouvernements nationaux continuent à mettre en place des mesures qui ne sont pas toujours alignées sur les normes internationales, comme en témoigne le nombre de notifications que les membres de l'OMC doivent présenter dans de tels cas (OMC, 2011).

L'harmonisation des normes est d'autant plus importante que les profits qu'elle peut induire sont immenses. On estime qu'un tiers des produits mondialement échangés sont affectés par les normes privées et que l'élan imprimé au commerce par une harmonisation internationale totale des normes applicables aux produits équivaldrait à une réduction de plusieurs unités des tarifs douaniers (Büthe et Walter, 2011). L'harmonisation des normes publiques rend le commerce plus efficace. Les exportateurs devraient pouvoir se conformer aux normes mondialement admises, et non à des normes différentes pour chaque marché cible. Les opportunités d'exportations s'en trouveraient multipliées et les consommateurs y gagneraient en disposant d'un choix plus large de produits et de services probablement moins chers. Les normes qui ont fait l'objet d'un accord international augmentent les échanges et les exportations avec, dans un cas comme dans l'autre, un impact positif sur le bien-être.

Encadré 1 : Accords d'association bilatéraux euro-méditerranéens et convergence de normes avec l'UE

Dans les négociations agricoles des accords bilatéraux euro-méditerranéens, la convergence réglementaire des pays partenaires méditerranéens (PPM) avec l'acquis communautaire est une question importante. C'est aussi un domaine de coopération dans le cadre de la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV) de l'Union européenne (UE), qui a été révisée en 2011 à la suite des révoltes dans certains pays arabes de la région méditerranéenne². Dans la perspective de créer une zone de libre-échange euro-méditerranéenne, l'ambition de l'UE est de créer à moyen terme les conditions pour l'application de normes communes favorables à la sécurité sanitaire et à une concurrence loyale entre les producteurs des PPM et de l'UE.

Les négociations en cours de libéralisation réciproque des échanges connaissent également une évolution majeure. En 2011, le Conseil européen a autorisé la Commission européenne à engager des négociations pour des accords bilatéraux de libre-échange complets et approfondis. Par rapport aux accords bilatéraux en vigueur actuellement, le « périmètre » des négociations est élargi. À côté des négociations sur le démantèlement tarifaire, de nouvelles questions sont discutées, à savoir la facilitation des échanges, les barrières non tarifaires, les droits de propriété intellectuelle (par exemple les indications géographiques), les normes sanitaires et phytosanitaires,

2 - Commission européenne, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation : examen de la politique européenne de voisinage. Communication conjointe de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission européenne*, Bruxelles, Commission européenne, 2011 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_fr.pdf).

la protection des investissements. Ces nouvelles orientations montrent la volonté de l'UE de dépasser la logique purement commerciale qui a dominé, jusqu'à présent, dans les relations euro-méditerranéennes.

Parallèlement, dans le cadre de plans d'action de voisinage bilatéraux³, la PEV met en œuvre des dispositifs (institutionnels et financiers) d'accompagnement des réformes internes dans les PPM. Ces réformes sont nécessaires pour, d'une part, limiter les impacts négatifs d'une plus grande ouverture de leurs marchés et, d'autre part, leur permettre de tirer pleinement profit de l'amélioration de l'accès au marché européen. Le rapprochement des législations en matière de normes, en particulier dans les domaines sanitaire et phytosanitaire des PPM, vers l'acquis communautaire est posé comme l'un des axes de coopération de la nouvelle approche de la PEV. Pour l'agriculture, la Commission européenne a mobilisé des fonds supplémentaires dédiés à un programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (programme ENPARD). Parmi les domaines de coopération de cette initiative figurent la sécurité alimentaire et les normes de qualité. Cette initiative est essentiellement une démarche de coopération et d'appui aux réformes nécessaires pour la mise à niveau de l'agriculture des pays du Sud⁴. Il s'agit de renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles des institutions et des acteurs privés pour l'alignement de la législation des PPM avec les standards européens et l'application effective de ces réglementations.

Tous les PPM ne sont pas impliqués de la même manière dans ce processus de convergence. Le Maroc bénéficiant du « statut avancé » accordé par l'UE en 2008 est le pays le plus avancé. Depuis le début de l'année 2013, des négociations sont en cours pour la conclusion d'un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). De ce fait, l'intérêt est grand pour ce pays de s'engager dans le processus de convergence des normes sanitaires et phytosanitaires. L'UE a engagé avec le Maroc depuis 2010, le programme « Réussir le statut avancé »⁵ dans lequel le renforcement du processus de convergence des réglementations sanitaires et phytosanitaires est l'un des dix domaines prioritaires retenus. C'est ainsi que le dispositif juridique et réglementaire national en matière sanitaire et phytosanitaire est en cours de mise à niveau en vue de son rapprochement avec celui de l'UE. Les actions mise en œuvre visent à renforcer le rôle des organismes publics tels que le Comité national des mesures sanitaires et phytosanitaires (CNMSP) et de l'Office national de la sécurité sanitaire des aliments (ONSSA), créés en 2009 (loi n° 25-08). Les instruments mobilisés s'inspirent largement de l'instrument agricole de préadhésion (SAPARD) destiné aux pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre la politique d'élargissement de l'UE. Nous pouvons citer par exemple les programmes de jumelages (Twining) entre institutions publiques et d'assistance technique (instruments TAIEX⁶) qui prévoient des échanges d'expertises pour la mise à niveau de la législation alimentaire et l'appui à la mise en conformité vis-à-vis des obligations de l'accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Fatima El Hadad-Gauthier, CIHEAM-IAM de Montpellier.

3 - Établi sur la base de grandes orientations stratégiques définies dans des documents de stratégie par pays, le plan d'action prévoit un calendrier de réformes et d'actions à court et moyen terme (trois-cinq ans).

4 - Discours fondateur du commissaire à l'Agriculture, Dacian Ciolos, « L'agriculture au cœur de la politique européenne de voisinage », 31 mai 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-405_fr.htm?locale=FR) ; Commission européenne, Conférence ENPARD sur la modernisation stratégique de l'agriculture dans les pays du voisinage de l'Union européenne, communiqué de presse, Bruxelles, Commission européenne, 3 mai 2012 (http://ec.europa.eu/agriculture/events/enpard_fr.pdf).

5 - Ce programme multisectoriel doté d'un financement de 180 millions d'euros, a pour objectif d'accompagner la mise en œuvre des principales réformes inscrites dans la feuille de route du « statut avancé » et du plan d'action (2013-2017) du Maroc. L'appui à la convergence réglementaire avec l'UE est l'un des axes de ce programme de coopération.

6 - TAIEX est un instrument d'assistance technique et d'échange d'informations mis en place en 2006 dans le cadre de la PEV. Il est utilisé pour renforcer la coopération politique et économique avec plusieurs régions, essentiellement dans les domaines de l'harmonisation et de la mise en œuvre du droit communautaire.

Description des normes clés relatives à la sécurité et à la qualité des aliments

Au cours des quinze dernières années, on a assisté à l'élaboration d'une multitude de normes relatives à la qualité et à la sécurité des aliments, de codes de bonne pratique et de documents d'orientation en réponse aux besoins spécifiques de certaines industries (pêche et aquaculture, produits agricoles et produits de l'élevage), ainsi qu'à la transformation des produits alimentaires. Certaines de ces normes privées ont été élaborées par des organisations non gouvernementales et s'appuient sur des normes et cadres de référence internationaux, tels que le Codex Alimentarius et l'approche HACCP (pour *Hazard Analysis Critical Control Point*) internationalement reconnue d'identification des dangers, ou encore sur des normes ISO. En revanche, d'autres normes privées ont été directement élaborées par des associations d'entreprises pour suivre de plus près les questions de sécurité et de qualité alimentaires dans leur propre chaîne d'approvisionnement. Si la plupart de ces initiatives sont internationales, elles ont un fort impact sur la zone méditerranéenne et ses échanges commerciaux de produits agricoles, qu'ils soient régionaux ou internationaux.

Présentation des principales normes

L'influence des normes relatives à la sécurité et à la qualité des aliments se mesure au nombre d'entreprises du secteur alimentaire qui les connaissent et les appliquent. On citera notamment le protocole de certification de système de management de la sécurité des aliments, le FSSC 22000, le Code de qualité et sécurité alimentaire (SQF), le British Retail Consortium Global Standards for Food (BRC), les normes internationales IFS (International Featured Standards for Food), le système de référencement GlobalGAP, le système de salubrité PrimusGFS, la certification BAP (*Best Aquaculture Practices*), l'Aquaculture Stewardship Council (ASC), le Global Red Meat Standard (GRMS) et le CanadaGAP™. Ces normes peuvent être regroupées en différentes catégories en fonction de leur champ d'application et de la portée de leurs exigences, de leur couverture sectorielle, de leur application régionale et de l'éventualité de leur reconnaissance par d'autres initiatives comme des « équivalents » ou des normes similaires en termes d'application et de sensibilisation. Ces programmes de reconnaissance – également appelés programmes d'analyse comparative – visent à harmoniser les exigences des normes et à faciliter l'interopérabilité entre leurs processus d'audit et leur méthodes de mise en œuvre.

L'initiative mondiale de la sécurité alimentaire (Global Food Safety Initiative, GFSI) constitue un tel exemple de reconnaissance et de programme d'analyse comparative initié par des experts de la sécurité alimentaire travaillant pour des sociétés de distribution, des entreprises manufacturières et des entreprises de services alimentaires, ainsi que des prestataires de services associés à la chaîne d'approvisionnement alimentaire. La GFSI vise à définir une approche mondiale des questions de sécurité alimentaire, en référençant et en reconnaissant les normes de sécurité alimentaire après comparaison avec son document d'orientation.

Mission, champ d'application et objectifs des principales normes

Le *FSSC 22000* (protocole de certification de système de management de la sécurité des aliments) est un régime de certification des systèmes de management de la sécurité des aliments dans toute la chaîne d'approvisionnement, fondé sur le modèle ISO. Le FSSC 22000 utilise les normes ISO 22000, ISO 22003 et les spécifications techniques des programmes préalables du secteur. Les normes internationales ISO 22000 définissent les exigences pour un système de management de la sécurité des aliments comprenant les éléments suivants : communication interactive, gestion du système, programmes préalables et principes HACCP. Le régime de certification FSSC 22000 est accrédité selon le guide ISO 17021 et reconnu par la GFSI.

Le *SQF* (code de qualité et de sécurité alimentaires) est un régime de certification du management de la sécurité et de la qualité alimentaires qui s'appuie sur le NACMCF (Comité consultatif national des États-Unis sur les critères microbiologiques pour les denrées alimentaires), le Codex Alimentarius de la FAO et les directives HACCP. Le Code SQF a été refondu de manière à être applicable à tous les secteurs de l'industrie alimentaire, depuis la production jusqu'au transport et la distribution.

Le *BRC* (*British Retail Council Global Standards for Food*) couvre les aspects de sécurité et de management de la qualité des produits dans les opérations de transformation et de conditionnement des produits alimentaires. Il a été l'un des premiers régimes référencés par la GFSI. Il est utilisé dans le monde entier, avec des certificats délivrés dans plus de cent pays.

Les *normes internationales IFS* (*International Featured Standards for Food*) servent à auditer les processus de sécurité et de qualité des aliments, ainsi que les produits de fabricants. L'IFS opère via cinq bureaux régionaux dans le monde, qui eux-mêmes coordonnent des groupes de travail techniques travaillant dans différentes langues (allemand, français, américain, espagnol et italien) avec différentes parties prenantes (détaillants, représentants de l'industrie, autorités de certification et services alimentaires).

Le *système de référencement GlobalGAP* sert à la certification des processus de production des produits de l'agriculture et de l'aquaculture. Les normes GlobalGAP sont des normes dites « *pre-farm-gate* ». Elles couvrent tout le processus de production agricole, à l'exception de la transformation, de la fabrication et de l'abattage, sauf pour le premier niveau de manutention des produits en aquaculture. Seuls les produits figurant dans la *GlobalGAP Product List*, laquelle est publiée sur le site du GlobalGAP, peuvent faire l'objet d'une certification. Les produits de capture ou de collecte sauvage ne sont pas couverts par les normes GlobalGAP.

Le *PrimusGFS* est un régime privé qui définit des exigences en matière de sécurité alimentaire pour la certification des produits agricoles frais ou à peine transformés et destinés à la consommation humaine – des opérations de culture aux produits à peine transformés (coupés frais). Il définit une série d'exigences en matière de management de la production, de manutention, de transformation et d'entreposage, qui

sont destinées à assurer la sécurité des produits à chaque stade de la production. Le régime détermine trois domaines fondamentaux que toute entreprise du secteur agricole doit prendre en considération au moment de la production ou de la fabrication de ses produits : le système de management de la sécurité des aliments, les bonnes pratiques agricoles et/ou manufacturières et le système HACCP. Le PrimusGFS est reconnu par la GFSI.

Les *normes de certification BAP* (*Global Aquaculture Alliance Best Aquaculture Practices*) traitent des relations entre la communauté et les employés, de la conservation de la biodiversité, de la gestion des sols et de l'eau, de la gestion des produits chimiques. Les demandeurs doivent procéder à une auto-évaluation au regard des normes BAP, afin de juger s'ils sont prêts pour une évaluation externe. La Global Aquaculture Alliance attend de ses membres que leurs efforts profitent à la vie et à la prospérité des communautés locales, notamment à travers la diversification de l'économie locale, la promotion de l'emploi et les contributions aux recettes fiscales.

L'*Aquaculture Stewardship Council* a pour mission de travailler avec des entités tierces indépendantes à la certification d'exploitations conformes aux normes résultant de huit tables rondes initiées par le Fonds mondial pour la nature (WWF), appelées « *Aquaculture Dialogues* » et lancées en 2004. Ces dialogues réunissaient producteurs aquacoles, conversationnistes, entreprises de transformation, détaillants, chercheurs qui, ensemble, ont défini des normes visant à minimiser l'impact environnemental et social négatif liés à douze espèces : le saumon, la crevette, le tilapia, la truite, le pangasius, la sériola, le cobia, l'abalone, la moule, la palourde, l'huître et le pétoncle.

Le *GRMS* (*Global Red Meat Standard*) est un régime spécialement conçu pour l'industrie de la viande rouge : il définit les exigences concernant tous les processus de production de la viande et des produits à base de viande, mettant l'accent sur les aspects dont dépendent particulièrement les niveaux de sécurité et de qualité requis. Le GRMS est reconnu par la GFSI.

Le *CanadaGAP™* est un programme de certification de la sécurité alimentaire destiné aux entreprises qui produisent, conditionnent et entreposent des fruits et légumes frais. Lancé par le Conseil canadien de l'horticulture, ce programme de certification comprend aujourd'hui deux manuels – le premier concernant la production en serre, le second les autres procédés de production de fruits et légumes. Il s'appuie sur une analyse de risques rigoureuse qui applique les sept principes HACCP. Le CanadaGAP™ a été évalué au regard du document d'orientation de la GFSI, mais non au regard des normes GlobalGAP.

Le *Codex Alimentarius* est une compilation de normes alimentaires internationalement adoptées et présentées de manière uniforme : le Codex contient également des dispositions de nature consultative sous la forme de codes de pratique, de directives et autres mesures recommandées pour atteindre ses objectifs, à savoir protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques équitables dans le commerce des denrées alimentaires. Selon la Commission du Codex Alimentarius (FAO-OMS), ces normes et codes de pratique fournissent d'utiles listes de contrôle des exigences pour les autorités nationales chargées du contrôle ou de l'application des dispositions en

vigueur en matière de sécurité alimentaire, contribuant en outre à l'élaboration de définitions et de critères pour la production de denrées alimentaires, à leur harmonisation et, partant, à la facilitation du commerce international.

Description des efforts d'harmonisation

L'harmonisation des normes relatives à la sécurité et à la qualité des aliments est plus avancée que celle des normes sociales et environnementales. Si d'aucuns estiment que les normes de sécurité alimentaire ne sont qu'une « couche » supplémentaire de gouvernance et sapent l'harmonisation, certaines coalitions et normes internationalement reconnues, telles que l'ISO 22000, promeuvent le processus d'harmonisation et d'équivalence (FAO et OMC, 2010). Parmi les exemples que l'on peut citer figurent le BRC au Royaume Uni ou la GFSI au niveau mondial. L'objectif de la GFSI est de promouvoir la convergence entre les différentes normes de sécurité alimentaire à travers un processus continu de référencement et de comparaison (*benchmarking*) des régimes de management de la sécurité alimentaire. En février 2013, la GFSI avait achevé le travail de *benchmarking* des six régimes suivants : le BRC, les normes internationales IFS, le SQF, le CanadaGAP™, le FSSC 22000 et le GRMS. Ces régimes ou standards étant maintenant considérés comme équivalents, les fournisseurs ne sont pas tenus de se conformer à plus de l'un d'entre eux. Quatre autres normes sont actuellement en cours d'examen (FAO et OMC, 2010).

L'harmonisation à travers le *benchmarking* et la reconnaissance mutuelle des normes constitue une stratégie et un moyen efficace de lutte contre les entraves potentielles aux échanges commerciaux. Cette harmonisation des normes pourrait sans doute faire l'objet de traités intergouvernementaux, mais il semble plus réaliste et plus efficace que des coalitions de marques et des consortiums d'entreprises en prennent l'initiative. L'harmonisation est aussi soutenue par la mise en place de « méta-systèmes », comme les procédures HACCP (analyse des risques et maîtrise des points critiques), les bonnes pratiques de fabrication (BPF), les bonnes pratiques agricoles (BPA) et les systèmes de traçabilité. La conformité avec ces systèmes est une condition préalable à la participation au commerce mondial de denrées agro-alimentaires (Henson et Reardon, 2005). Plusieurs normes ou standards incluent ces « méta-systèmes », comme par exemple le système de management de la sécurité alimentaire ISO 22000 et ISO 9000 élaborés par l'ISO (Organisation internationale de normalisation), le régime SQF ou le *Tesco Nature's Choice*, qui ont été élaborés par des entreprises individuelles (Jaffee *et al.*, 2011).

Comparaison et analyse de quelques normes de sécurité et de qualité alimentaires

L'analyse présentée dans ce chapitre s'appuie sur l'outil de *benchmarking* ITC, outil MS Excel récent qui permet d'extraire de la base de données « ITC Standards Map Database » des fiches de données sur les normes volontaires. Cet outil diagnostic permet d'identifier les niveaux d'équivalence et les différences entre les normes envisagées, ainsi que d'établir une comparaison à partir d'un ensemble de sept cents variables couvrant les aspects socio-économiques, environnementaux, éthiques, les

questions de traçabilité, ainsi que les préoccupations de sécurité et de qualité alimentaires. À l'heure actuelle, l'outil de *benchmarking* ITC permet d'analyser cinq régimes de sécurité et de qualité alimentaires, à savoir PrimusGFS, FSSC 22000, IFS, SQF et GlobalGAP. Aux fins de notre analyse, nous nous sommes concentrés sur les préoccupations de sécurité et de qualité alimentaires, l'outil de *benchmarking* opérant une distinction entre le système de gestion de la qualité et le système de gestion des denrées alimentaires dans les différentes normes.

Systèmes de gestion de la qualité

Un système de gestion de la qualité se compose de plusieurs éléments – politique de l'entreprise en matière de qualité, conditions techniques de qualité, sécurité du produit (hors sécurité alimentaire), conditions de conditionnement et de transport, existence de manuels qualité, documentation et processus de contrôle, objectifs définis, indicateurs de performance, révision périodique du système, système d'audit, mesures correctives documentées et système d'approbation des achats et des fournisseurs –, avec un total de treize critères.

La comparaison des cinq normes sur la base de ces composantes permet de broser le profil différencié de chacune d'entre elles. Notre analyse met en évidence un large recoupement de ces cinq normes s'agissant des critères de gestion de la qualité. Elles exigent toutes la mise en place de politiques de manutention et de conditionnement des produits, ainsi que de systèmes de tenue d'archives, de traitement des réclamations, de révision périodique du système de gestion de la qualité, d'audit interne, de suivi et de gestion des incidents et de documentation des actions correctives adoptées, qui sont des conditions de conformité dans les cinq cas. En revanche, certains critères ne sont pas requis partout, comme par exemple les déclarations de politique qualité (absentes du PrimusGFS et du FSSC 22000), la sécurité des produits hors sécurité alimentaire (absente des normes IFS, SQF, GlobalGAP) ou le système d'approbation des achats et des fournisseurs (non exigé par le GlobalGAP).

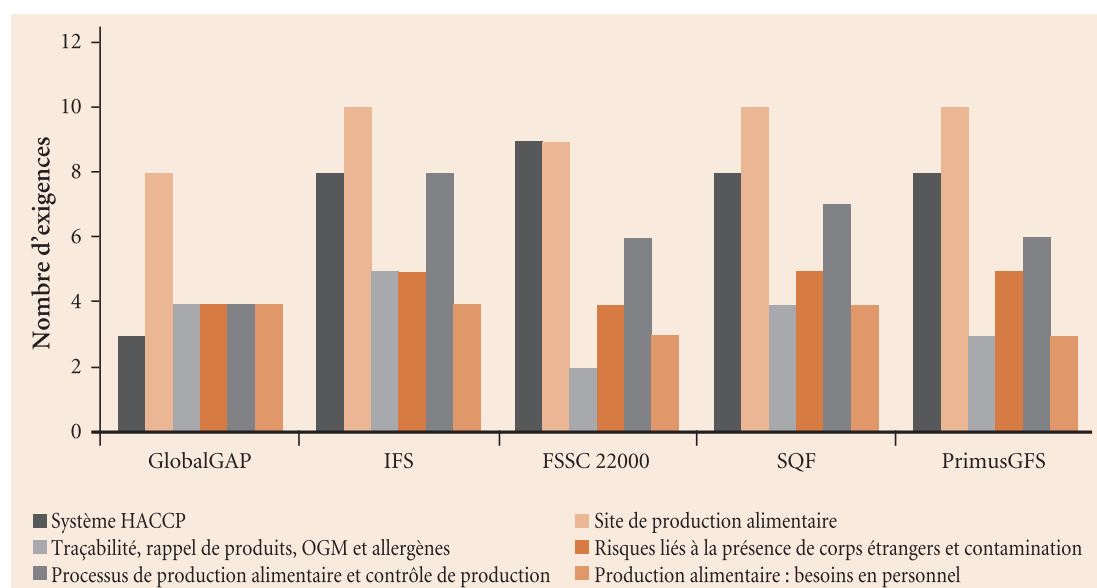
Système de gestion des denrées alimentaires

L'outil de *benchmarking* ITC définit le système de production de denrées alimentaires comme un ensemble de sept éléments essentiels sur lesquels nous reviendrons plus en détail par la suite, au cœur duquel se trouve le système HACCP. Ces éléments correspondent à quarante et un critères, comme les conditions sur le site de production, le système de traçabilité, la manutention des denrées alimentaires, les risques de contamination, l'analyse des produits, le management des tests sur les produits non conformes et les procédures de transport des produits.

Systèmes HACCP. Le système HACCP (analyse des risques et maîtrise des points critiques) est un système de management de la sécurité alimentaire qui traite des risques physiques, chimiques et biologiques liés aux produits alimentaires. Le système HACCP permet aux opérateurs impliqués dans la chaîne alimentaire de mettre en place des mécanismes de contrôle préventif au niveau de la production et de la transformation. Il permet d'identifier plus facilement les risques potentiels en matière de sécurité alimentaire, d'arrêter les mesures correctives à prendre, de cerner les points critiques à maîtriser durant tout le processus de production, d'établir des

niveaux minimaux et maximaux pour les substances potentiellement nocives, de mettre en place des processus de suivi, de définir des actions correctives lorsque les niveaux critiques ne sont pas atteints, et de tenir des archives. Le système HACCP s'applique à plusieurs catégories de produits alimentaires, dont les fruits de mer, les produits laitiers, la viande et les produits à base de maïs.

Graphique 1 - Critères de comparaison du système de gestion des produits alimentaires



Source : ITC Standards Map Benchmarking Tool.

Le système HACCP en tant que tel n'est pas la seule base pour la réglementation en matière de sécurité alimentaire dans le monde, mais il est au cœur de toute norme relative à la sécurité alimentaire, y compris les normes analysées ici. Aucune des cinq normes envisagées dans le présent chapitre n'accorde la conformité en l'absence d'un système HACCP. L'IFS et le SQF définissent même les aptitudes et compétences que doit posséder le personnel pour mettre en place et maintenir le système HACCP. Toutes les normes, à l'exception du GlobalGAP, exigent aussi que les employés affectés au système HACCP reçoivent la formation nécessaire à l'application de ses principes. Enfin, elles imposent toutes des plans et des programmes permettant de vérifier l'efficacité du système.

Site de production des aliments. Les conditions sur le site de production et les mesures de précaution prises sont essentielles pour le bon management de la sécurité alimentaire. Toutes les normes comportent des exigences rigoureuses concernant les terrains adjacents à la parcelle cultivée et l'hygiène de l'environnement de l'unité de production (manufacture, manutention, entreposage, livraison). Ces exigences incluent également des dispositions concernant les points d'entrée des exploitations, des sites d'entreposage et de conditionnement, empêchant l'accès des personnes non autorisées et l'intrusion de rongeurs, oiseaux et autres animaux. Toutes les normes mettent l'accent sur les procédures de contrôle phytosanitaire, la qualité de

l'approvisionnement en eau et le suivi microbiologique, les procédures de nettoyage et d'entretien systématique des installations, la présence en nombre suffisant de dispositifs pour le lavage des mains et de toilettes. Les normes PrimusGSF, IFS et SQF prévoient des critères supplémentaires relatifs aux employés et aux visiteurs, aux matières premières et à leur potentiel de contamination, au conditionnement, aux produits semi-transformés et finis. Ces normes (comme le FSSC 22000) comportent également des dispositions concernant l'état des locaux, équipements et surfaces, qui doivent être faciles à nettoyer, exempts de matériaux toxiques, de peinture écaillée, de toute forme de corrosion et de rouille.

Systèmes de traçabilité. Les systèmes de traçabilité représentent le second pilier des systèmes de gestion des denrées alimentaires. Les cinq normes envisagées ici requièrent la mise en place d'un système de traçabilité documenté, permettant d'identifier tous les intrants des produits (y compris le conditionnement) dans toute la chaîne d'approvisionnement, depuis les fournisseurs de matière première jusqu'au consommateur. Le SQF exige que l'efficacité du système soit testée annuellement.

Manipulation des OGM. Deux des normes présentées dans ce chapitre se réfèrent explicitement à la question de la manipulation des OGM : l'IFS et le GlobalGAP. L'IFS exige la mise en place sur le site de production de procédures permettant l'identification d'OGM, ainsi que la définition des spécifications nécessaires pour les matières premières et des documents de livraison identifiant clairement les produits contenant des OGM. Le GlobalGAP adopte quant à lui une approche de respect de la législation applicable dans le pays de production en matière d'OGM et exige une documentation sur la manipulation et l'utilisation des OGM.

Risque de corps étrangers et de contamination croisée. Toutes les normes examinées, sans exception, traitent des risques de contamination et de l'introduction de déchets, produits chimiques et autres éléments potentiellement dangereux dans le cycle de production. Les critères adoptés par ces normes peuvent être classés comme suit : verre et bois, stockage de produits chimiques, site et équipement, évacuation des déchets et détection des corps étrangers. Le FSSC 22000 suit les lignes directrices ISO 22000 pour l'application de tous les critères de ce paragraphe. Pour le verre et le bois, les normes PrimusGSF et GlobalGAP exigent des politiques de gestion consignées par écrit, tandis que l'IFS adopte une approche fondée sur le risque. Le SQF impose l'identification et la manutention spéciale des matériaux de bois, le cas échéant. Toutes les normes exigent des conditions adéquates de stockage des produits chimiques afin d'éviter la contamination. S'agissant du site de production et de l'équipement, l'IFS prévoit des inspections à partir d'une analyse des risques. Le PrimusGSF demande des inspections quotidiennes pré-opérationnelles, avec consignation systématique des mesures correctives, ainsi que des inspections des planches à découper et des zones de production. Le SQF exige que tous les ustensiles et autres accessoires utilisés dans le processus de production soient répertoriés, maintenus en bon état, de manière à éviter la contamination. Toutes les normes présentées dans ce chapitre prévoient des conditions rigoureuses concernant l'évacuation des déchets : respect de la législation nationale (IFS), stockage des déchets dans des zones spécialement prévues à cet effet (GlobalGAP), interdiction des matières fécales dans

les zones de production (PrimusGFS). Enfin le PrimusGFS, l'IFS et le SQF prévoient des conditions permettant de détecter la présence de corps étrangers dans le processus de production.

Processus de production et contrôle des produits. Nous parlerons ici des processus appliqués en aval de la production primaire, sachant que les normes ne couvrant que la production primaire (comme le GlobalGAP) ne comportent pas, par définition, certains critères. Les matières premières, les spécifications des produits intermédiaires et finis, le processus de développement des produits, les matériaux et les procédures de conditionnement, les analyses et les tests effectués sur les produits, le contrôle qualité, la gestion des non-conformités, la vérification/étalonnage des systèmes de surveillance, et les procédures de transport des produits sont ici les aspects concernés. L'IFS est la seule norme qui couvre tous les critères précités, exigeant par ailleurs dans ses lignes directrices, soit le respect des dispositions légales nationales applicables, soit l'application de spécifications ou de règles reconnues (HAACP par exemple). Le contrôle qualité n'est pas spécifiquement traité par le GlobalGAP, mais l'équipement utilisé dans les points critiques prévus par cette norme doit faire l'objet de vérifications assurant son bon fonctionnement et sa précision. Concernant les spécifications des produits tout au long du processus de production, les normes PrimusGFS, IFS et SQF requièrent toutes trois une documentation appropriée. Pour le conditionnement, la plupart des normes examinées suivent les exigences nationales en vigueur en la matière ou stipulent que le conditionnement doit être propre (non contaminé) et spécialement conçu pour le produit à conditionner, approche que l'on retrouve dans toutes les normes en ce qui concerne le critère du transport des produits. Le critère des analyses et des tests des produits (fondé sur les dispositions légales nationales et des programmes précis) est présent dans les normes PrimusGFS, IFS et SQF. La norme GlobalGAP énonce des exigences liées aux niveaux de résidus dans différentes catégories de produits (cultures, produits d'élevage et d'aquaculture, etc.). Toutes les normes examinées traitent des non-conformités à travers une combinaison de systèmes de rappel (PrimusGFS), de gestion de non-conformités spécifiques pouvant se présenter (IFS), de mise en quarantaine de produits (SQF) ou de management de produits certifiés ou non certifiés (GlobalGAP). De même, toutes ces normes comportent des exigences pour le bon étalonnage de l'équipement et la bonne tenue des documents et enregistrements. Comme pour le critère traité dans le paragraphe précédent, les exigences du FSSC 22000 se fondent sur les normes ISO 22000 et ISO/TS 22002-1.

Exigences concernant le personnel. Outre les critères liés au produit même, les normes relatives à la qualité et à la sécurité des denrées alimentaires comportent également des critères importants concernant le personnel, qui sont essentiels pour l'intégrité et la fiabilité du processus de production dans son ensemble. Ces critères comprennent notamment la formation, l'hygiène, les examens médicaux et les vêtements de protection. Toutes les normes examinées exigent des programmes de formation et une documentation précise sur le contenu de la formation et la fréquence des sessions. Elles font toutes de l'hygiène du personnel une exigence de première importance devant faire l'objet de politiques écrites (PrimusGFS, GlobalGAP, IFS) et de restrictions empêchant les employés souffrants de manipuler les produits (PrimusGFS, SQF).

Les normes GlobalGAP et IFS exigent toutes deux l'existence d'instructions que les employés doivent suivre en cas d'infections et de maladies contagieuses. La norme SQF impose la mise en place de procédures d'examen médical pour tous les membres du personnel, sous-traitants et visiteurs. S'agissant des vêtements de protection, toutes les normes imposent que les membres du personnel entrant en contact avec les produits portent une tenue spéciale. Les normes GlobalGAP, IFS et SQF vont jusqu'à préciser que la propreté de ces vêtements doit être assurée par des procédures de lavage. La norme PrimusGFS traite de l'entreposage des vêtements de protection en dehors des heures de travail, pendant les pauses ou lorsque les employés se rendent aux toilettes. Là encore, le FSSC 22000 suit les exigences de la norme ISO 22000 en la matière.

Encadré 2 : Les négociations sur l'agriculture pour l'adhésion de l'Algérie à l'OMC

L'OMC a reçu la demande de l'Algérie en juin 1987 et les négociations en vue de l'adhésion ont commencé en 1998, soit sept ans après l'abandon par le pays de ses politiques économiques socialistes au profit de réformes axées sur l'économie de marché. L'Algérie a repris ses négociations en avril 2013. Les membres de l'OMC ont revu la situation dans le cadre de négociations bilatérales sur les biens et les services et poursuivi l'examen du régime algérien des échanges et des mesures législatives afférentes. Cet examen s'appuie sur les rapports d'un groupe de travail composé d'ambassadeurs non algériens des Nations unies chargés de couvrir les engagements du pays candidat en matière d'application des règles de l'OMC et d'ouverture des marchés.

L'Algérie doit encore résoudre un certain nombre de questions de politique monétaire et fiscale, de participation de l'État et de privatisation, de politiques de tarification, de change et paiements, de politique en matière de concurrence, de régime d'investissement et de droits commerciaux. À ces questions s'ajoutent celles des tarifs douaniers, des autres droits de douane et taxes, des contingents tarifaires, des droits et redevances pour les services offerts, de l'application de taxes internes, des restrictions quantitatives à l'importation et de l'évaluation en douane. Plus précisément, les membres estiment qu'il reste encore un travail important à faire concernant les aides à l'exportation, les politiques et subventions industrielles, les obstacles techniques aux échanges, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les mesures concernant les investissements liés au commerce, les marchés publics, le transit, les politiques agricoles, les marques, les indications géographiques et la protection de la variété végétale.

Le secteur agricole de l'Algérie possède un potentiel énorme mais compte parmi les plus grands importateurs de denrées alimentaires du monde. Le gouvernement s'efforce de développer le secteur en accordant des concessions à long terme aux exploitants, en réduisant la dépendance vis-à-vis des importations de céréales et de lait, en réformant l'industrie de la pêche, qui occupe une place majeure, et en stimulant les exportations. Pour augmenter les exportations de produits agricoles, les réformes ont mis l'accent sur la promotion des produits qui présentent un avantage comparatif, comme les olives, le vin et les dattes, tout en veillant à ce que la qualité de ces denrées s'aligne davantage sur les normes internationales. Le gouvernement s'est principalement concentré par le passé sur l'objectif d'autosuffisance dans le domaine des denrées de base. C'est la raison pour laquelle le pays n'est pas encore doté de structures générales d'exportation. Toutefois, le gouvernement subventionne

le vin et le lait, afin d'en améliorer la qualité et la compétitivité. L'Algérie a encore besoin de développer des capacités pour améliorer le commerce agricole et mieux gérer la sécurité alimentaire.

D'un autre côté, la perspective d'une libéralisation des échanges inquiète un certain nombre d'experts algériens et internationaux qui craignent que les exportations de denrées alimentaires ne soient pas à la hauteur de la concurrence internationale. Et l'Algérie risque de payer plus cher encore pour les importations de denrées vis-à-vis desquelles sa dépendance est si forte. L'UE – avec laquelle l'Algérie a signé en 2005 un accord d'association imposant des réformes dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture et des services – soutient l'accession de l'Algérie à l'OMC, dont on espérait initialement qu'elle serait conclue en 2009. Des négociations ont été parallèlement engagées en vue de la création d'une zone de libre-échange entre l'Algérie et l'UE d'ici 2017. La Chine ainsi que plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine se sont aussi récemment prononcés en faveur de l'accession. Le cas échéant, l'Algérie devra éliminer certaines taxes, libérer les importations et les exportations, respecter les normes de qualité (concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires) et protéger les droits de propriété intellectuelle. L'accession du pays à l'OMC est aujourd'hui en bonne voie et ne devrait plus tarder. Mais le pays doit encore résoudre un certain nombre de problèmes dans des domaines clés, comme les aides à l'exportation de produits non pétroliers. L'importance de l'agriculture pour le progrès socio-économique de l'Algérie lui accorde une place prépondérante dans les efforts déployés.

Conclusion

Au cours des dix dernières années, le secteur privé a développé des normes pour la gouvernance de la sécurité et de la qualité des denrées alimentaires dans la chaîne de valeur agro-alimentaire mondiale. Cette tendance, que l'on observe à l'échelle internationale, impacte fortement le commerce agricole dans la région méditerranéenne. Les normes en question doivent permettre de gérer la conformité avec les exigences nationales et internationales en matière de sécurité et de qualité alimentaires dans la production, la transformation et le transport des denrées alimentaires. C'est pourquoi elles se concentrent essentiellement sur les critères d'application des normes et d'évaluation de la conformité.

Bien qu'elle ne s'appuie que sur cinq exemples, notre analyse montre que les efforts d'harmonisation sont bien avancés. Ces normes présentent toutes un certain nombre d'éléments communs : système HACCP et systèmes de traçabilité, mesures de précautions à prendre sur le site de production, dans la manipulation des produits et leur conditionnement, système de documentation et de consignation des données et système de gestion des réclamations. La GFSI est certainement le principal moteur de cette harmonisation.

Toutefois, malgré les progrès réalisés dans l'harmonisation des normes relatives à la sécurité et à la qualité des aliments, le nombre de notifications présentées à l'OMC concernant des questions de sécurité alimentaire demeure préoccupant. Les enquêtes réalisées auprès des entreprises dans le cadre du programme ITC sur les mesures non tarifaires montrent que les normes relatives à la sécurité alimentaire sont un

problème récurrent pour les exportateurs dans le monde entier. Leur niveau d'exigence, le coût de la conformité et l'accès limité à des installations et des dispositifs de test figurent parmi les charges les plus prohibitives pour les exportateurs⁷.

Bibliographie

Büthe (T.) et Walter (M.) (2011), *The New Global Rulers : The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.

Caswell (J. A.) et Henson (S.) (1999), « Interaction of Private and Public Food Quality Control Systems in Global Markets », Reading, University of Reading.

FAO et OMC (2010), « Consideration of the Impact of Private Standards », Rome, Commission du Codex Alimentarius (www.mygfsi.com/gfsi-benchmarking-general/applications-update.html).

Henson (S.) et Reardon (T.) (2005), « Private Agri-food Standards : Implications for Food Policy and the Agri-food System », *Food Policy*, 30 (3), p. 241-253.

Jaffee (S.), Henson (S.) et Rios Diaz (L.) (2011), *Making the Grade : Smallholder Farmers, Emerging Standards, and Development Assistance Programs in Africa. A Research Program Synthesis*, Washington (D. C.), Banque mondiale.

Organisation mondiale du commerce (OMC) (2011), *Overview Regarding the Level of Implementation of the Transparency Provisions of the SPS Agreement*, OMC, Genève, Comité des mesures sanitaires et phytosanitaire, G/SPS/GEN/804/Rev.4.

7 - Pour plus d'informations concernant le programme ITC sur les mesures non tarifaires, voir le site du Centre du commerce international (www.intracen.org/Non-tariff-measures-increasing-transparency-and-understanding).

