



**LES BARRIÈRES NON TARIFAIRES EN AGRICULTURE :
ASPECTS TECHNIQUES ET SANITAIRES**

Frédéric Forge
Division des sciences et de la technologie

Le 4 août 1999

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS**

TABLE DES MATIÈRES

LES BARRIÈRES NON TARIFAIRES EN AGRICULTURE : ASPECTS TECHNIQUES ET SANITAIRES

	PAGE
INTRODUCTION.....	1
LES ACCORDS INTERNATIONAUX.....	2
LA RÉOLUTION DES CONFLITS.....	3
LES DÉBATS EN COURS.....	4
A. Interprétation des accords internationaux.....	4
B. <i>Codex alimentarius</i> et autres organismes de normalisation	6
CONCLUSION	7
ANNEXE : Les organismes internationaux de normalisation en agriculture et agroalimentaire	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES BARRIÈRES NON TARIFAIRES EN AGRICULTURE : ASPECTS TECHNIQUES ET SANITAIRES

INTRODUCTION

L'*Accord sur l'agriculture*, issu des négociations du cycle de l'Uruguay, a entraîné des changements significatifs dans les politiques commerciales agricoles. Ainsi, l'apparition du système de tarification a permis une plus grande transparence dans les échanges commerciaux parce qu'il a transformé des mesures limitant les importations, comme des quotas, en droits de douane assujettis à des accès minimum⁽¹⁾. Cependant, certains organismes internationaux comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont constaté que compte tenu de la réduction programmée de ces droits de douane, les barrières non tarifaires (BNT) risquaient de devenir la première source d'entraves au commerce agricole mondial.

Les réglementations nationales concernant, entre autres, l'innocuité des aliments sont particulièrement désignées comme une source de protectionnisme. Par exemple, le moratoire sur certains organismes génétiquement modifiés (OGM)⁽²⁾ en Europe et l'interdiction européenne d'importer des bœufs produits à l'aide d'hormones de croissance constituent des exemples de BNT qui touchent l'agriculture canadienne. Dans ce document, nous présentons les différents accords internationaux qui régissent les aspects techniques et sanitaires des échanges

-
- (1) Ainsi, une certaine quantité de beurre peut être importée au Canada sans tarifs prohibitifs en vertu de l'accès minimum; par contre, au-delà de cet accès, les quantités supplémentaires de beurre qui entreront au pays seront frappées d'un tarif élevé (autour de 300 p. 100 dans le cas du beurre) qui vise à protéger la production intérieure.
- (2) En novembre 1998, la France a imposé un moratoire de deux ans sur toutes les variétés de canola génétiquement modifié, empêchant implicitement toute exportation canadienne de canola génétiquement modifié vers l'Europe. D'autres interdictions concernant des OGM existent en Autriche et au Luxembourg.

internationaux des produits agricoles et alimentaires, ainsi que les moyens pour résoudre les conflits et les débats qui en découlent.

LES ACCORDS INTERNATIONAUX

Il existe deux principaux accords internationaux, issus ou renforcés par l'*Accord sur l'agriculture*, qui concernent les aspects techniques et sanitaires des échanges en agriculture :

- L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS);
- L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

L'Accord SPS a été signé dans le cadre du cycle de l'Uruguay et est entré en vigueur en janvier 1995 avec la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il concerne la salubrité des aliments, la protection de la santé des animaux et la préservation des végétaux. Il définit les règles de base qui doivent assurer un approvisionnement d'aliments sains tout en évitant que les règlements nationaux au sujet de la salubrité et de la sécurité servent de prétexte à la protection des producteurs nationaux. L'accord autorise aussi les pays à établir leurs propres normes et précise que les règlements doivent être fondés sur des preuves scientifiques. Les pays sont encouragés à utiliser les normes internationales lorsqu'elles existent, notamment celles élaborées par la Commission du *Codex alimentarius* (santé humaine), par la Convention internationale sur la protection des végétaux (IPPC) (aspects phytosanitaires) et par l'Office international des épizooties (OIE) (santé animale). (Voir la description de ces organismes en annexe.) Cependant, les pays peuvent établir des normes plus strictes si des preuves scientifiques ou une évaluation des risques le justifient, à condition que l'approche soit cohérente plutôt qu'arbitraire.

L'Accord OTC existe depuis 1979 et est issu du cycle de négociation de Tokyo; la version actuelle de l'accord a été établie lors du cycle de l'Uruguay. Tout comme l'Accord SPS, l'Accord OTC a pour objectif de veiller à ce que les réglementations nationales ne créent pas d'obstacle injustifié aux échanges. L'accord couvre tous les règlements techniques, les normes, et les procédures d'évaluation de conformité, à l'exception des mesures de salubrité définies dans l'Accord SPS. Ce dernier constitue donc une exception par rapport à l'accord de portée générale qu'est l'Accord OTC.

Le champ de l'Accord SPS est très précis, ce qui fait que certaines des mesures concernant la santé humaine, telles les propriétés allergènes des aliments, peuvent relever de l'Accord OTC. Dans le cas de l'agroalimentaire, l'Accord OTC couvre les réglementations

concernant l'étiquetage, l'emballage, les avertissements à propos des propriétés nutritionnelles ou allergènes des aliments, etc. L'adoption de normes internationales y est également encouragée, mais contrairement à ce qui est le cas dans l'Accord SPS, des facteurs autres que la science peuvent être utilisés pour justifier des normes plus sévères (problème technologique majeur, situation géographique, etc.).

D'autres accords de l'OMC portent sur des problèmes techniques plus particuliers qui pourraient constituer des obstacles au commerce en agriculture. Notons à cet égard l'Accord sur les règles d'origine qui oblige, entre autres, les pays membres à adopter des règles d'origine transparentes et l'Accord de l'OMC qui porte sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant le commerce (ADPIC). L'ADPIC vise à réglementer l'utilisation d'indications géographiques pour les produits alimentaires (« champagne », « scotch » et « roquefort », par exemple). En dehors de l'OMC, d'autres accords peuvent avoir des répercussions sur les aspects techniques et sanitaires du commerce international agricole; le protocole sur la biosécurité⁽³⁾, par exemple, réglementerait les mouvements transfrontaliers des « organismes vivants modifiés » tels que les semences génétiquement améliorées.

LA RÉOLUTION DES CONFLITS

Depuis la fin du cycle de l'Uruguay, il existe au sein de l'OMC une procédure de règlement des différends. En cas d'échec des consultations entre les pays concernés, l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC peut mettre en place un groupe spécial (« panel ») qui examine la plainte. Le groupe spécial remet son rapport à l'ORD, qui prend une décision à laquelle le pays « condamné » doit se conformer. Une possibilité d'appel existe, mais à l'issue du processus, le pays perdant doit mettre en œuvre des mesures appropriées. Cette procédure s'applique à tout conflit commercial entre deux ou plusieurs pays membres et n'est pas spécifique à l'agriculture ni aux aspects techniques et sanitaires. L'ORD, qui a été créé en 1995, doit favoriser l'établissement d'une certaine jurisprudence et permettre de clarifier les termes des accords SPS et OTC.

Dans l'Accord SPS, il est recommandé que l'IPPC, l'OIE et le *Codex alimentarius* soient consultés lorsqu'il s'agit d'arbitrer les désaccords scientifiques dans les cas de différends internationaux. De plus, les normes de la Commission du *Codex alimentarius* ont déjà servi à des

(3) Les 138 gouvernements participants, incapables de se mettre d'accord sur un texte final, ont suspendu les négociations en février 1999 lors de leur dernière rencontre à Cartagène (Colombie). Ce protocole relève de la Convention sur la diversité biologique signé en 1992.

groupes spéciaux à trancher des différends, ce qui en fait potentiellement un ensemble de règles obligatoires. Le cas le plus célèbre de règlement d'un conflit en lien avec les accords SPS et OTC concerne l'interdiction, par l'Union Européenne, de l'importation d'animaux vivants et de la viande d'animaux produits à l'aide d'hormones de croissance.

Cependant, dans un rapport publié par le Comité SPS⁽⁴⁾ en mars 1999, il est précisé qu'un grand nombre de différends ont été évités grâce aux discussions tenues en vertu de l'Accord SPS, notamment celles permises par l'article concernant la transparence dans la mise en place des mesures sanitaires et phytosanitaires⁽⁵⁾. Le rapport cite, entre autres, des mesures prises par différents pays suite à la crise de l'encéphalite spongiforme bovine (ou maladie de la vache folle), ainsi qu'une restriction d'importation des États-Unis concernant certains matériaux d'emballage en bois pour lutter contre une infestation de coléoptères venus d'Asie. Dans certains cas, les mesures ont été modifiées après discussion au sein du comité SPS ou en d'autres occasions permises par l'accord.

LES DÉBATS EN COURS

A. Interprétation des accords internationaux

Un débat important concerne l'interprétation exacte des accords du cycle de l'Uruguay. L'établissement d'une jurisprudence sur les accords SPS et OTC peut déterminer exactement les contraintes que ces accords fixent et influencer sur les négociations au moment de leur révision.

Dans le jugement qu'il a rendu en 1997 sur l'interdiction, par l'Union Européenne, d'importer de la viande d'animaux produits à l'aide d'hormones de croissance, l'ORD a confié un rôle essentiel au *Codex alimentarius* en disant que lorsqu'il y a une norme internationale, elle doit être acceptée. Il en résulte en fait la libre circulation de tout produit conforme aux normes définies par le *Codex alimentarius*, qui s'imposerait donc comme un ensemble de normes prévalant sur les réglementations nationales. Or les conclusions de l'ORD en appel semblent changer l'interprétation de l'Accord SPS, ainsi que le rôle potentiel du *Codex alimentarius* (le jugement maintient cependant que l'interdiction d'importation est incompatible avec certains articles de

(4) Créé en 1995, le Comité SPS est, en plus d'un groupe chargé de veiller à la mise en place de l'accord, un forum de discussion entre les gouvernements; il permet de résoudre des problèmes techniques et de coordination sur des mesures particulières.

(5) L'accord SPS précise qu'un pays doit avertir tout pays membre intéressé dès qu'il modifie ou met en place des mesures sanitaires et phytosanitaires.

l'Accord SPS). Dans le jugement, l'ORD rappelle qu'un pays peut avoir des normes plus élevées à condition que cela se justifie scientifiquement et indique qu'une opinion scientifique nuancée peut être prise en compte même si elle est minoritaire. Il semble qu'on s'orienterait également vers le principe que le pays qui juge la mesure illégitime doit prouver qu'elle l'est effectivement. Ces décisions ne fixent pas nécessairement la jurisprudence, mais elles montrent bien qu'il existe diverses interprétations de l'accord.

Un autre point de désaccord concerne l'article de l'Accord SPS qui porte sur l'analyse des risques. Cette analyse est demandée lorsqu'un pays adopte des normes plus strictes que celles définies par l'OIE ou le *Codex alimentarius*. Même si ce dernier a fixé différentes étapes pour l'analyse des risques, il n'y a pas une méthodologie unique, et il n'y a pas nécessairement accord sur les seuils de risques acceptables, ni sur ce qu'est un risque justifiable⁽⁶⁾. Toute une gamme d'opinions existe entre ceux qui souhaitent la suppression du risque (stériliser les eaux minérales, interdire les fromages au lait cru, etc.) et ceux qui mettent de l'avant la possibilité de bien gérer le risque (embouteillage à la source, contrôle HACCP, etc.). Certains soulignent également l'incohérence de vouloir en arriver à l'absence totale de risque dans un secteur, alors que l'on tolère des risques élevés dans d'autres.

L'Accord SPS dit clairement que les mesures SPS doivent être basées sur des preuves scientifiques. Autrement dit, selon cet accord, seules les considérations liées à la santé (humaine, animale ou végétale) peuvent être utilisées pour justifier des réglementations qui limitent l'importation de produits agricoles. Tenir compte d'arguments éthiques, culturels ou moraux n'est pas considéré comme valide au titre de l'Accord SPS. Cependant, lors des débats au *Codex alimentarius* sur l'établissement d'une limite maximum de résidu pour la somatotropine bovine recombinante (STbr) en juillet 1997, les Pays-Bas ont proposé une motion dans laquelle ils demandaient, entre autres, l'examen de l'application d'« autres facteurs légitimes que l'analyse scientifique » dans la définition des normes du *Codex alimentarius*. En effet, il est souvent jugé que des facteurs non scientifiques sont utilisés pour déterminer si un risque est acceptable ou non, la science ne permettant que de quantifier le niveau du risque. Pour donner suite à cette motion, le Comité du Codex sur les principes généraux s'est mis à la tâche et il étudie actuellement le rôle de la science et la mesure dans laquelle d'autres facteurs sont pris en compte, notamment dans l'analyse des risques. Il se pourrait donc que, à l'occasion de la renégociation de l'Accord SPS, certains pays veuillent tenir compte, dans les critères de justification des réglementations, d'aspects non scientifiques.

(6) Wayne Jones, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, OCDE, « Innocuité des aliments : protection ou protectionnisme », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 216, mars 1999.

Enfin, il est souvent dit que l'Accord SPS ne va pas dans le sens du « principe de prudence » dans la mesure où une réglementation doit être justifiée par les preuves scientifiques disponibles. Bien qu'il en existe plusieurs définitions, le principe de prudence dit en substance qu'il faut prendre des mesures de précaution en l'absence de certitudes scientifiques. Le principe de prudence est reconnu dans plusieurs textes de droit international comme la déclaration de Rio et la Convention cadre sur le changement climatique, et il est très souvent invoqué par les groupes de consommateurs et de défense de l'environnement. Il peut donc y avoir contradiction entre les attentes d'une partie de la population qui s'appuie sur certains accords internationaux et l'élaboration de la réglementation telle que définie par les accords qui régissent les aspects techniques et sanitaires du commerce.

B. *Codex alimentarius* et autres organismes de normalisation

La principale crainte émise par les groupes de consommateurs et de producteurs est de voir une diminution des normes canadiennes en matière d'innocuité des aliments face au besoin d'établir des normes internationales pouvant faciliter le commerce. La confiance que la population et les pays membres peuvent avoir dans le fonctionnement des organismes de normalisation comme le *Codex alimentarius*, l'OIE et l'IPPC est donc primordiale pour l'acceptation de normes internationales.

La Commission du *Codex alimentarius* ainsi que certains comités qui la conseillent comme le JECFA et le JMPR⁽⁷⁾ font parfois l'objet de critiques concernant leur fonctionnement. Dans un rapport publié en mars 1999, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a signalé que les représentants de certains pays dans ces instances sont issus de l'industrie et il s'est inquiété des conflits d'intérêt potentiels. De plus, devant la nécessité de sélectionner des experts pour leurs compétences scientifiques, certains pays sont très représentés dans les comités d'experts (JECFA, JMPR) et certaines personnes déplorent parfois le manque de transparence quant au choix de ces experts. Conséquemment, à mesure que les groupes spéciaux de l'OMC exposeront le rôle d'instance comme le *Codex alimentarius*, des

(7) Le Comité conjoint FAO-OMS sur les additifs alimentaires (mieux connu sous le nom de JECFA) et la Réunion conjointe FAO-OMS sur les résidus de pesticides (le JMPR) sont des comités d'experts qui émettent des avis sur la salubrité de certains produits. Le JECFA étudie les évaluations toxicologiques des additifs alimentaires, des contaminants et des médicaments vétérinaires et le JMPR fait de même pour les pesticides. Ces organismes sont indépendants de la Commission du *Codex alimentarius*, mais cette dernière s'appuie sur leurs recommandations pour définir ses normes.

controverses sur le choix des représentants et sur la place laissée par les gouvernements à l'industrie risquent de surgir quand il y aura de nouvelles négociations commerciales.

Lors de la conférence de 1991 de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du GATT sur les normes alimentaires, on avait souligné que, en reconnaissant une valeur particulière aux conclusions du *Codex alimentarius*, le projet d'accord SPS allait « faire changer de statut » les textes élaborés dans le cadre de cette commission. Les conclusions du groupe spécial de l'OMC sur la viande bovine en 1997 ont amené la Commission Européenne à critiquer la procédure qui « confère aux conclusions du Codex la valeur de normes » et à déplorer les pressions que faisaient peser de tels enjeux économiques sur les experts participant aux *Codex alimentarius* et à l'OIE, qui devraient rester neutres dans la mesure où il arrive que des pays réglementent différemment le même produit. Il pourrait en résulter des débats sur l'objectivité scientifique des organismes internationaux de normalisation. Cela est d'autant plus important que la science montre parfois ses limites et que les normes sont parfois fixées sur la base de ce qui est techniquement et économiquement possible de faire. Par exemple, dans le cas des seuils de radioactivité, les normes ont été définies *a posteriori*⁽⁸⁾ (après que les effets aient été observés chez l'homme); et il a été aussi remarqué que les votes sur les normes au sein de la Commission du *Codex alimentarius* traduisent tout autant des relations politiques (influence économique, liens avec d'anciennes colonies) que de la science objective⁽⁹⁾.

CONCLUSION

Lors des différents cycles de négociations multilatérales sur le commerce, on a tenté de clarifier les aspects techniques et sanitaires des échanges agricoles. Différents accords ont été signés et fournissent un cadre pour la discussion et le règlement d'éventuels conflits. L'ORD a fait

(8) Bureau, Jean-Christophe, Institut National de la Recherche Agronomique (France), *Les négociations internationales sur le commerce : enjeux débats en cours et questions à l'INRA, Aspects réglementaires techniques et sanitaires*, Conseil scientifique de l'INRA, février 1998.

(9) *Ibid.*

preuve d'une certaine efficacité, mais il a également révélé qu'il existe différentes interprétations des accords, ce qui pourrait avoir de l'importance au moment de leur renégociation.

Les questions qui concernent les barrières non tarifaires ne sont qu'un aspect de l'intégration de l'agriculture dans l'économie mondiale; les tarifs douaniers, les politiques de soutien aux agriculteurs nationaux et les subventions aux exportations sont autant d'autres d'enjeux qui s'inscrivent dans cette problématique plus générale.

ANNEXE

Les organismes internationaux de normalisation en agriculture et en agroalimentaire

Convention internationale sur la protection des végétaux (IPPC)

Date de création : 1952

Nombre de pays signataires : 107 (mai 1999)

Type : Convention internationale gérée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (connue sous le nom de FAO).

Rôle : Assurer une action commune et effective pour empêcher la dissémination et l'introduction de parasites et de maladies des végétaux et des produits végétaux et promouvoir des mesures pour leur contrôle.

Description : Le secrétariat de l'IPPC, basé à Rome, a pour rôle de faciliter les échanges et d'éviter l'utilisation de barrières commerciales non justifiées. Ses responsabilités sont les suivantes : renforcer la coopération internationale en relation avec la convention; élaborer des normes internationales pour les mesures phytosanitaires (par exemple, les principes de quarantaine végétale liée au commerce international, les exigences pour l'établissement de zones indemnes de maladie, etc.); et centraliser et diffuser de l'information sur les parasites susceptibles d'être importés. Bien que les pays aient une obligation légale de suivre la convention, les normes, elles, ne sont aucunement obligatoires. Elles sont adoptées par consensus au moment de la conférence de la FAO et sont sujettes à une révision périodique par le Comité des experts sur les mesures phytosanitaires de la FAO. La convention a été modifiée en 1979, en 1991 et en 1997. Ces changements reflètent le rôle de la convention en relation avec l'Accord SPS.

Commission du *Codex alimentarius*

Date de création : 1962

Nombre de pays membres : 165 (juin 1999)

Type : Commission créée et financée par la FAO et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Rôle : La Commission du *Codex alimentarius* établit les normes directives, les recommandations ou le code d'usage concernant les produits alimentaires sur lesquels les États peuvent s'accorder dans le but de protéger la santé des consommateurs et d'assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce des produits alimentaires.

Description : Traditionnellement, la Commission du *Codex alimentarius* était un forum international sur la qualité des aliments qui devait aider les États qui le souhaitaient à élaborer leur réglementation nationale. Depuis la signature de l'Accord SPS, il aurait tendance à devenir un organe d'harmonisation des normes nationales et d'établissement de normes internationales. La Commission du *Codex alimentarius* se compose d'une commission réunissant tous les pays membres, qui prend les décisions définitives d'adoption des textes et se réunit tous les deux ans; d'un Comité exécutif, composé de 10 membres représentant des zones géographiques, qui prépare les décisions et oriente le travail de la Commission en général; de comités spécialisés où sont discutés les normes, certains s'intéressant à une catégorie de réglementation (additifs alimentaires, étiquetage, etc.); de comités spécialisés traitant des produits (lait, produits de la mer, etc.); et de cinq comités qui traitent des problèmes spécifiques des différentes zones géographiques (Afrique, Amérique Latine et Caraïbes, Amérique du Nord et Pacifique, Asie, Europe). Un secrétariat est basé à Rome. En 1995, la Commission avait produit, depuis sa création, 28 volumes de normes, de recommandations et de principes, dont 237 normes alimentaires, et 41 codes de pratiques sanitaires et technologiques. Plus de 700 additifs alimentaires et contaminants avaient été évalués, et plus de 3200 résidus maximum de pesticides avaient été fixés.

Office international des épizooties (OIE)

Date de création : 1924

Nombre de pays membre : 152 (mars 1999)

Type : Organisation ne faisant pas partie des Nations Unies et financée par contribution des pays membres.

Rôle : L'OIE a été créé pour faciliter le commerce des animaux et des produits animaux, tout en protégeant la santé des consommateurs et en évitant la propagation des épizooties.

Description : L'OIE est avant tout l'observatoire de la santé animale et sa mission prioritaire est l'information des services vétérinaires nationaux sur les maladies animales. Il établit également des normes, notamment le code zoosanitaire international qui définit les normes sanitaires recommandées pour le commerce international des animaux et des produits animaux. Il définit aussi les conditions pour qu'une zone soit déclarée libérée d'une maladie. L'OIE se compose de commissions élues (commission des normes, pour la fièvre aphteuse et autres épizooties, commission pour les maladies des poissons), de quatre groupes de travail (biotechnologie, informatique et épidémiologie, enregistrement des médicaments vétérinaires et maladies des animaux sauvages) qui contribuent à la diffusion des connaissances dans les pays membres, et de représentations régionales qui aident à renforcer le contrôle des maladies.