

Qualité et sécurité alimentaires

Les dimensions commerciales

© OCDE, 1999

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

QUALITÉ ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRES :

LES DIMENSIONS COMMERCIALES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

**FOOD SAFETY AND QUALITY
TRADE CONSIDERATIONS**

© OCDE 1999

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Cette étude analyse les conflits du commerce international créés par les questions d'innocuité et de qualité des produits alimentaires d'un point de vue économique plutôt que juridique. Elle résume les accords internationaux clés, illustre l'étendue et la nature des différends en cours, et étudie les contributions éventuelles de l'analyse économique pour la résolution du conflit ; elle identifie les zones qui nécessitent une analyse complémentaire. Dans ce sens, elle offre des informations de base utiles aux gouvernements et aux universitaires intéressés par l'innocuité des produits alimentaires, la réglementation et les échanges.

Cette étude complète deux autres documents du Secrétariat de l'OCDE examinant des problèmes actuels liés à la réglementation sur les aliments.-- *Costs and Benefits of Food Safety Regulations: Fresh Meat Hygiene Standards in the United Kingdom* [OECD/GD(97)149] et *Uses of Food Labelling Regulations* [OECD/GD(97)150]. Ces documents sont disponibles gratuitement, en anglais seulement, à l'adresse : www.oecd.org/agr/publications/index1.htm.

Initialement préparé par Jean-Christophe Bureau, Estelle Gozlan et Stéphane Marette de l'Institut national de la recherche agronomique (France), puis revu par Wayne Jones de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries après examen détaillé par les pays de l'OCDE, ce rapport de consultant est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE selon les recommandations du Comité de l'agriculture et le Comité des échanges.

TABLE OF CONTENTS

Résumé	7
1. Introduction.....	10
2. Réglementations et échanges	13
2.1. Définition et concepts : qualité et innocuité des produits	13
2.2. Les effets internationaux des réglementations	13
2.3. Le cadre juridique et les accords internationaux.....	15
2.4. Normes privées	17
3. Désaccords sur les échanges	19
3.1. Différends internationaux	19
3.2. Questions conceptuelles	29
4. Contributions de l'analyse économique	38
4.1. L'analyse économique et les problèmes de qualité	38
4.2. Concurrence imparfaite et offre d'une qualité sous optimale.....	39
4.3. Les problèmes d'information imparfaite	41
4.4. Aspects économiques de l'accroissement du risque lié au commerce international	44
4.5. Le rôle et la place de l'analyse économique	46
4.6. L'analyse économique et le règlement des différends.....	49
5. Considérations pour les analyses futures	53
5.1. L'acceptabilité des standards internationaux	53
5.2. Les standards sociaux et les préférences des consommateurs.....	54
5.3. Les coûts d'administration et de contrôle	55
5.4. Le rôle des standards privés	56
Annexe 1. Les accords SPS, TBT et l'Organe de règlement des différends de l'OMC (ORD).....	58
Annexe 2. Le <i>Codex Alimentarius</i>	64
Annexe 3. La Convention internationale sur la protection des végétaux (IPPC)	68
Anexe 4. L'Office international des epizooties (OIE).....	72

Annexe 5. Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC).....	74
Bibliographie.....	80

Boxes

Encadré 1. Information imparfaite et inefficacité du marché	42
Encadré 2. Méthodes d'estimation des bénéfices des réglementations sanitaires et techniques.....	48

Qualité et sécurité alimentaires : les dimensions commerciales

Résumé

Ce rapport examine les désaccords commerciaux créés par les questions d'innocuité et de qualité des produits alimentaires. Il résume les principaux accords internationaux clés, illustre la diversité et la nature des différends en cours, passe en revue les éventuelles contributions de l'analyse économique à la résolution des désaccords et identifie les champs qui nécessiteraient une analyse complémentaire. Ce rapport ne fait pas de recommandations politiques.

Principales observations dérivées du rapport :

- **Sur l'évaluation du risque :** L'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) requiert explicitement que ses membres fondent leur analyse de risques en fonction des circonstances de ce risque pour la santé humaine, animale ou végétale. Or, il n'y a pas accord sur ce qu'est un risque justifiable, ni sur ce que constitue un "risque acceptable", comme le mentionne l'Accord SPS. Il n'y a pas non plus accord sur la place à donner à cette analyse, sur ce que l'on entend par risque, ni sur les aspects méthodologiques.
- **Sur la reconnaissance des attributs de la qualité :** De nombreux désaccords subsistent en ce qui concerne les attributs de la qualité et le degré auquel ils peuvent légitimement faire l'objet de réglementations internationales. Ces conceptions de la qualité des produits s'articulent difficilement avec une conception plus restrictive qui est adoptée de fait au plan international. Par exemple, l'Accord SPS tend à ne considérer que les facteurs sanitaires et phytosanitaires.
- **Sur les mesures environnementales :** La portée pratique de l'article XX du GATT qui mentionne la protection des ressources comme une raison potentiellement acceptable de discrimination commerciale, et celle de l'Accord sur les barrières techniques aux échanges (TBT) qui la mentionne comme justification possible de dérogations aux normes internationales, reste un point d'interrogation. De plus, il existe de multiples accords environnementaux dans un cadre régional, voire multilatéral, et nombre d'ambiguïtés subsistent en ce qui concerne le partage des rôles entre les

accords conclus dans le cadre des Nations Unies, les accords régionaux et l'OMC.

- ***Sur les différences culturelles*** : Un pays ne peut appliquer des réglementations plus strictes que les normes internationales, pour des raisons par exemple culturelles, que dans des conditions très limitées. Ignorer les aspirations des consommateurs peut amener à une érosion de leur adhésion au processus de libéralisation des échanges, néanmoins, tenir compte d'arguments éthiques, culturels ou moraux risque de couvrir un nombre potentiellement illimité d'exemptions aux échanges.
- ***Sur les droits de la propriété intellectuelle*** : Un très grand flou entoure encore les problèmes de propriété intellectuelle en ce qui concerne les ressources biologiques. Les controverses qui apparaissent sur les brevets sur le vivant n'ont pas encore fait l'objet d'un cadre multilatéral qui permette une harmonisation des points de vue ni des règles claires.
- ***Sur le principe de précaution*** : Les dispositions de l'Accord SPS en ce domaine sont beaucoup plus restreintes que ce que les groupes de consommateurs entendent souvent par "principe de précaution", et il se peut qu'il y ait une ambiguïté fondamentale entre les attentes de certains groupes sociaux et la pratique.
- ***Sur le Codex alimentarius*** : Les normes admises par les scientifiques n'ont ainsi pas toujours une base scientifique indiscutable, certaines ayant été révisées dans des conditions très importantes dans l'histoire, et l'"unanimité" scientifique est rarement atteinte. Désormais, les normes internationales font l'objet d'un vote au *Codex*, et certaines d'entre elles sont votées à une courte majorité. Tous les pays ne sont alors pas toujours prêts à reconnaître la légitimité des seuils de risque qui leur sont ainsi imposés.
- ***Sur les contributions à l'analyse économique*** : La seule appréciation du risque sanitaire ne permet en rien de déduire le coût pour la société de ce risque. L'Accord SPS fait la distinction entre la santé publique et la santé des plantes et animaux. Seulement dans le dernier cas, il est prévu que les "facteurs économiques pertinents" soient pris en compte.

Propositions de considérations pour les analyses futures :

- L'interprétation du principe de précaution, tel qu'il est notamment défini à l'article 5.7 de l'Accord SPS et sur la base duquel les membres peuvent adopter certaines mesures sanitaires ou phytosanitaires provisoirement tout en recherchant des informations supplémentaires lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes.
- Une revue de la façon dont les pays de l'OCDE prennent en compte ces problèmes sociaux et les préférences des consommateurs dans la mise en place des réglementations sur l'innocuité et la qualité (notamment une analyse comparative des mécanismes réglementaires régissant la biotechnologie agricole dans les pays Membres).
- L'examen des coûts pour les entreprises, qui peuvent affecter leur compétitivité internationale comme leur viabilité, surtout pour les petites et moyennes unités. Ces coûts sont d'autre part transmis aux consommateurs sous la forme de prix élevés.
- L'importance croissante des standards privés mérite un examen du rôle relatif de l'industrie et de la puissance publique dans la réglementation, y compris de ses effets sur les échanges internationaux (par exemple, accès au marché, harmonisation, transparence et concurrence).

QUALITÉ ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRES : LES DIMENSIONS COMMERCIALES

1. Introduction

Les problèmes de qualité et d'innocuité des produits alimentaires ont émergé dans les discussions sur le commerce international pour plusieurs raisons. La population des pays de l'OCDE est désormais à dominante urbaine, et, du fait d'habitudes modernes de consommation, en particulier le hors domicile et les plats préparés, les consommateurs sont plus dépendants des autorités pour l'innocuité de leurs aliments qu'ils ne l'étaient autrefois dans les sociétés rurales. Le progrès technologique et les innovations du secteur de la transformation, la croissance économique et le développement des échanges ont amené de nouveaux produits dans les magasins, qui nécessitent une maîtrise de la chaîne alimentaire bien plus importante que dans le cas des méthodes de conservation traditionnelles. En outre, avec l'augmentation des revenus, les consommateurs deviennent plus exigeants et sont davantage prêts à assumer le coût de réglementations qui offrent des standards sanitaires plus élevés et qui minimisent les risques. Des pressions croissantes s'exercent pour que soient mises en place des normes plus restrictives et que les réglementations existantes soient appliquées de manière plus stricte dans les pays de l'OCDE, à la suite, en particulier de plusieurs problèmes sanitaires fortement médiatisés (par exemple, l'Encéphalopathie spongiforme bovine ou ESB, des cas d'intoxication par *Escherichia Coli*, *Salmonella*, *Campylobacter*, ou *Listeria*). Les risques biologiques ont ceci de particulier que les maladies, les micro-organismes ou les parasites peuvent se répandre très rapidement et se transformer en contamination ou en épidémie. Ces caractéristiques signifient que tout débordement peut coûter très cher. C'est pourquoi les considérations sanitaires et phytosanitaires requièrent la possibilité d'une identification rapide et de l'isolement de l'élément de la chaîne qui présente le risque. Tous ces éléments ont rendu plus complexes les enjeux autour des problèmes d'innocuité des aliments.

Les préoccupations des consommateurs vont bien au-delà du seul aspect de l'innocuité des produits. La qualité des aliments et la façon dont ils sont produits, le bien-être animal, l'utilisation de matériel biologique

génétiqnement modifié, d'hormones ou d'autres promoteurs de croissance, les préférences culturelles, la préservation des ressources et la protection de l'environnement sont devenus des enjeux dans le débat public sur la réglementation de l'industrie alimentaire. De nouvelles méthodes de production reposant sur les biotechnologies ont accru le malaise des consommateurs, alimenté par une défiance croissante vis-à-vis de l'utilisation de certaines techniques (par exemple l'irradiation) et des différentes manières d'interpréter la science dans les réglementations alimentaires. Pour les gouvernements, il est devenu essentiel de considérer toutes les atteintes potentielles à l'innocuité et à l'intégrité des aliments, à toutes les étapes de la filière.

En général, la réforme des politiques va plutôt dans le sens d'une moindre réglementation du secteur agricole dans certains pays, mais en ce qui concerne la qualité et l'innocuité des aliments, l'intervention publique s'impose (OCDE, 1997a). L'alimentation est l'un des secteurs les plus sensibles du point de vue des préoccupations des citoyens, et les gouvernements interviennent de plus en plus pour répondre à leurs attentes. Par exemple, le Canada a établi récemment une nouvelle agence des aliments, avec un large mandat sur les problèmes de santé, d'innocuité et d'inspection; des agences similaires sont en train d'être mises en place en France et une nouvelle agence est proposée au Royaume-Uni. Les États-Unis ont annoncé une nouvelle initiative sur les problèmes de risque alimentaire, qui concerne plusieurs agences fédérales, et l'autorité du Département de l'agriculture dans ce domaine a été renforcée. Au sein de l'Union européenne, la Commission a publié un livre vert, dont le but est de provoquer un large débat sur la politique et la législation alimentaires. Il ne s'agit pas de ne considérer que la réglementation par les pouvoirs publics pour la mise en place de ces initiatives car certaines mesures peuvent reposer sur des pratiques volontaires, des codes de bonne conduite, des standards privés, des étiquetages et des incitations économiques. Les problèmes sont cependant complexes et il n'est pas facile de voir clair dans les réponses à apporter. Définir une réponse appropriée est particulièrement difficile dans des cas où les inquiétudes des consommateurs sont fortes, mais où il n'existe que peu ou d'incertains éléments scientifiques prouvant l'existence d'un risque.

Se pose également la question de l'impact sur les échanges internationaux de réglementations plus strictes en matière d'innocuité et de qualité des aliments ; et la nécessité de faire la distinction entre les mesures légitimes d'innocuité alimentaire et le protectionnisme. Les normes et les procédures d'agrément peuvent faciliter les échanges, mais elles peuvent parfois aussi réduire la concurrence internationale, causer des distorsions dans les échanges et empêcher les entreprises, notamment étrangères, d'entrer sur le marché si elles font de la discrimination. Les formes, les niveaux des réglementations et le degré de risque qu'elles laissent subsister diffèrent entre

les pays, comme entre les secteurs. Alors qu'elles sont souvent appréhendées sous un angle purement national, les réglementations ont des effets internationaux importants.

Avec la diminution progressive des barrières aux échanges traditionnelles, la réforme des réglementations a gagné de l'importance dans l'ordre du jour du commerce international (OCDE, 1998). La mise en place de l'accord d'Uruguay, en particulier l'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS), et l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges (TBT) ont accéléré l'utilisation volontaire de normes internationales. La nécessité de notifier à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) les mesures réglementaires prises dans le cadre SPS et TBT, et le souhait d'éviter la résolution des différends par l'OMC devrait inciter les pays à porter plus d'attention aux effets internationaux de leurs réglementations y compris celles qui sont destinées à protéger la santé des plantes, des animaux et des hommes¹. Certains différends, dans lesquels des pays de l'OCDE sont partie prenante, ont été portés devant l'OMC depuis que la procédure de règlement des différends de 1995 a été mise en place. Avec le durcissement des règles du commerce international, le développement des échanges agroalimentaires et l'utilisation croissante de nouvelles techniques biologiques, les conflits commerciaux dans le domaine des réglementations nationales et de leurs réformes pourraient devenir plus fréquents. Les enjeux économiques sont importants et ces différends risquent de constituer, à l'avenir encore, une partie essentielle de l'ordre du jour du commerce international.

Ce rapport examine des désaccords commerciaux soulevés par les problèmes de qualité et de sécurité des produits. Il est divisé en deux parties principales. La première donne des illustrations sur le type et la nature des désaccords et discute les problèmes sous-jacents ainsi que les enjeux politiques pour l'avenir (sections 2 et 3). Une seconde partie présente la littérature économique, et tente de montrer comment celle-ci peut contribuer à résoudre ces désaccords (section 4) et aider à déterminer les domaines qui nécessitent une analyse plus approfondie (section 5). Une évaluation des implications pour le commerce international de l'ensemble des réglementations sur la qualité et l'innocuité des produits et des conséquences politiques est bien au-delà du champ de ce travail, dont le but est de soulever des problèmes et montrer des enjeux.

-
1. Les principaux pays exportateurs et importateurs observent les obligations de transparence, bien que plus de la moitié des pays Membres de l'OMC, la plupart de pays à bas revenu ou revenu intermédiaire, n'aient pas encore notifié une seule mesure. Un total de 724 mesures sanitaires et phytosanitaires ont été notifiées par 52 pays, durant les deux premières années de l'Accord SPS.

2. Réglementations et échanges

2.1. *Définition et concepts : qualité et innocuité des produits*

Tout au long du texte de ce rapport, le terme "innocuité" fera référence au risque des germes, toxines, résidus chimiques pathogènes pour la santé humaine ou encore au risque de dissémination de maladies ou parasites pouvant affecter la santé des végétaux et des animaux. Dans ce même rapport, le terme "qualité" des produits aura un sens plus large et comprendra l'ensemble des attributs qui entrent dans la fonction d'utilité du consommateur, c'est-à-dire qui sont susceptibles de faire qu'un bien est préféré à un autre. La "qualité" fera donc référence à des aspects sanitaires, nutritionnels, mais aussi au goût, à l'aspect, à l'intégrité et éventuellement à la typicité des produits. Le terme a donc ici un sens très large. Il inclura également des attributs éthiques, pour lesquels le consommateur ne retire pas une satisfaction/dissatisfaction des caractéristiques du produit, mais de la façon dont il a été produit (Mahé, 1997). Ainsi, un bien produit dans des conditions néfastes pour l'environnement, utilisant le travail des enfants ou encore qui ne respecte pas des règles élémentaires de bien-être animal, pourra être de "faible qualité" pour certains consommateurs dans la mesure où il entre en contradiction avec leur éthique personnelle. Cette définition extensive de la qualité inclut également une sensibilité des individus à l'égard de techniques particulières, comme l'utilisation de biotechnologie, ou de techniques comme l'irradiation, ou encore de procédés particuliers (produits cachés, ou halal) pour des raisons culturelles, éventuellement religieuses.

2.2. *Les effets internationaux des réglementations*

Les gouvernements doivent souvent intervenir pour protéger les consommateurs en leur assurant un produit irréprochable sur le plan sanitaire, et en leur assurant qu'ils acquièrent bien la qualité pour laquelle ils paient. Les réglementations sur la qualité et l'innocuité des produits sont non seulement nécessaires pour des raisons de santé publique, mais sont aussi une condition pour assurer la confiance des agents économiques et permettre le bon fonctionnement des marchés.

Les réglementations sur la qualité et l'innocuité des produits ne sont cependant pas sans effets sur le commerce international (Henson, 1998). Tout d'abord, des réglementations particulières peuvent modifier les coûts de production, et ainsi la façon dont un pays peut être compétitif sur le marché mondial. C'est en particulier le cas des réglementations qui portent sur les

processus de production, comme par exemple le respect de certaines contraintes environnementales, ou de certains cahiers des charges techniques.

La confiance en des produits sains et de bonne qualité peut contribuer à favoriser les échanges en limitant les craintes de consommateurs vis-à-vis de produits importés, et en assurant une concurrence équitable sur le plan de la qualité. Dans certains cas, cependant, les réglementations nationales peuvent de fait poser des difficultés aux exportateurs. C'est par exemple le cas lorsqu'il existe différentes options pour assurer un même niveau de protection des consommateurs. Pour assurer la sécurité d'un produit, on peut par exemple envisager soit l'interdiction de certaines techniques (contrôle du processus), soit la spécification d'une tolérance maximum sur le pathogène résiduel. Sur le plan biologique, on ne peut pas dire qu'une option soit systématiquement préférable². Cependant, si un pays adopte des standards selon la première option et un autre pays selon la deuxième option, les entreprises ne pourront pas toujours produire pour les deux marchés, leurs exportations se heurtant à des barrières techniques et des coûts de contrôle supplémentaires (Roberts et DeRemer, 1997).

Des goûts, des revenus, des dispositions à payer pour la qualité ou encore des niveaux de risque acceptables qui diffèrent entre les pays peuvent amener à des réglementations différentes. Le fait que des pays en développement ne puissent pas toujours se permettre des standards de qualité aussi élevés que les pays développés fait que leurs entreprises se heurtent à des réglementations qui constituent *de facto* une barrière à leurs exportations. (Ceci mène souvent à un système à deux vitesses du fait des firmes exportatrices qui opèrent avec des normes plus strictes que celles du marché intérieur). Ce phénomène existe également entre pays de l'OCDE, où les préférences inégales pour les différents attributs de qualité se sont traduites par des réglementations hétérogènes. Sur le plan économique, on peut définir un standard optimal de qualité pour chaque pays, qui traduit en particulier un arbitrage entre coût et demande de qualité (Antle, 1995 ; Viscusi *et al.*, 1995). Il est fonction de la distribution de l'acceptation de payer des consommateurs. Il n'y a pas de raison pour que ce standard optimal soit le même dans tous les pays. Or, des standards différents, même parfaitement justifiés sur le plan économique, social et politique peuvent gêner les échanges internationaux futurs, notamment de produits agricoles non transformés.

-
2. Par exemple, dans certains cas, il a été établi que le contrôle du processus pouvait donner des niveaux de risque bactériologique négligeables, et un résultat globalement au moins équivalent à la stérilisation du produit final (cas des eaux minérales embouteillées à la source par rapport aux eaux stérilisées ; cas des contrôles aux points critiques -- dite Hazard Analysis Critical Control Point ou HACCP -- sur la viande, par rapport à l'irradiation).

Enfin, on ne peut exclure le cas où des réglementations sanitaires ou techniques sont utilisées pour réduire la concurrence que font les produits importés aux producteurs locaux. De nombreuses études ont décrit des cas où des intérêts catégoriels se sont élevés en faveur de barrières sanitaires aux importations, en dépit de preuves de l'existence de niveaux minimaux de risque (Hillman, 1978, 1997 ; Kramer, 1989 ; Roberts et Orden, 1997). Classiquement, la littérature économique attribue l'origine de telles mesures à des phénomènes de "rent-seeking" par des groupes d'intérêt (Stigler, 1975). Dans le cas des normes sanitaires et environnementales, par exemple, les seuils et règlements peuvent être soumis à des interférences politiques et économiques (Magat *et al.*, 1986 ; Tullock, 1997 ; Powell, 1997).

Il existe peu d'estimations quantitatives de l'impact des réglementations nationales sur les échanges ou sur le bien-être. Des agences gouvernementales ont tenté de chiffrer l'impact sur la valeur des exportations qu'avaient les réglementations des pays tiers. De tels travaux recensent en général les cas particuliers où les réglementations des pays tiers posent des difficultés à la commercialisation de produits nationaux (Roberts et DeRemer, 1997, Thornsbury *et al.*, 1997, Commission, 1997 ; USITC, 1997 ; Johnson, 1997 ; Ndayisenga et Kinsey, 1994). Même si peu d'évaluations chiffrées existent, et que celles qui sont avancées par les différents pays Membres sont toujours contestables, ces travaux suggèrent que les réglementations nationales sur la qualité des produits peuvent avoir un effet significatif sur les échanges agroalimentaires.

2.3. *Le cadre juridique et les accords internationaux*

Les négociations multilatérales ont permis de se doter de règles pour minimiser les effets négatifs des réglementations sanitaires, phytosanitaires et techniques sur les échanges internationaux. Des décisions de panels du GATT ont établi un principe général qui est que les règles du commerce international ne permettent pas aux membres de l'OMC de restreindre les importations du fait des conditions de production des biens étrangers (Vogel, 1995). L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, ou SPS, signé dans le cadre du cycle d'Uruguay affirme le droit des pays signataires d'adopter toutes les mesures jugées nécessaires à la protection de la santé des êtres humains, des animaux ou des végétaux, tant que ces mesures s'appuient sur des principes scientifiques, ne sont pas maintenues sans preuves scientifiques suffisantes, et ne sont pas appliquées de manière "arbitraire et non justifiée". L'accord spécifie que des mesures sanitaires ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes. Les réglementations nationales seront fondées sur des standards internationaux, ou, sinon, sur une justification du risque reposant sur des critères scientifiques.

L'Accord SPS encourage une harmonisation des mesures sanitaires et phytosanitaires en se fondant sur des normes, des lignes directrices et des recommandations acceptées à l'échelle internationale. Il encourage également les signataires à conclure des accords bilatéraux et multilatéraux sur la reconnaissance de mesures sanitaires ou phytosanitaires équivalentes des autres pays Membres de l'OMC (annexe 1).

Le cycle d'Uruguay a également accru la portée de l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges ou TBT de 1979. Depuis l'Accord de Marrakech, tous les membres de l'OMC doivent s'y plier et les conclusions des panels ne peuvent être rejetées par un pays simplement parce qu'elles leur sont défavorables. L'Accord TBT couvre un large domaine, et concerne tous les règlements techniques et les normes, à l'exception de celles qui font l'objet de l'Accord SPS, y compris celles des emballages et étiquetages (annexe 1). Le cycle d'Uruguay a conduit à mettre en place une procédure de notifications, qui joue le rôle de système d'alerte, lorsque des réglementations nationales des mesures SPS et des TBT seraient susceptibles de restreindre les flux commerciaux. L'OMC peut, à la demande des parties concernées, mettre en place un "panel" qui examine le problème si le désaccord persiste.

Les normes élaborées par instances internationales servent maintenant de référence. Ainsi, l'Accord SPS recommande que tous les membres de l'OMC s'inspirent des normes et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes et leurs organisations satellites, comme le *Codex Alimentarius* ou *Codex* (annexe 2), la Convention internationale sur la protection des végétaux ou IPPC (annexe 3) et l'Office international des épizooties ou OIE (annexe 4). Les mesures mises en place par les pays Membres, et qui se fondent sur les normes internationales, sont réputées être en accord avec l'Accord SPS³. L'Accord SPS impose des normes plus strictes moyennant certaines conditions. Les pays Membres peuvent mettre en place ou maintenir des mesures SPS qui correspondent à un niveau de protection supérieur à celui qui est proposé par les instances internationales compétentes s'il est justifié par des critères scientifiques ou s'il correspond à un niveau de protection SPS jugé nécessaire par le pays membre du fait d'une évaluation des risques bien établie.

3. Lorsqu'une réglementation est conforme à une norme internationale, il n'y a pas besoin de la notifier à l'OMC et il n'y a pas à la justifier vis-à-vis d'un État qui le demanderait.

2.4. Normes privées

L'augmentation du nombre de normes privées s'ajoutant aux normes publiques contribue à accroître les normes d'innocuité et de qualité des produits alimentaires auxquelles les producteurs -- nationaux et étrangers -- peuvent avoir à se conformer lors de leur entrée sur un marché particulier. Les approches volontaires émanant du secteur pour la gestion de l'innocuité et de la qualité des produits alimentaires ont, dans certains, cas été adoptées par les pouvoirs publics et sont devenues obligatoires (un certain nombre de pays de l'OCDE ont exigé du secteur de transformation des aliments qu'il applique les normes de l'*Hazard Analysis at Critical Control Points* (HACCP). L'application des HACCP, ou d'autres programmes réglementaires similaires, peut faciliter les échanges si elle est développée de manière harmonisée à travers le monde ; mais elle peut aussi entraver les échanges si elle est introduite sans considération des particularités de chaque pays. Ceci pose notamment des problèmes aux pays en développement -- où les infrastructures en place peuvent être insuffisantes pour permettre l'ajustement nécessaire à la mise en conformité face aux nouvelles exigences. Ces pays peuvent dans le meilleur des cas n'avoir besoin que d'un peu plus de temps et d'assistance pour mettre ces systèmes en place.

Les normes privées d'innocuité des produits alimentaires peuvent revêtir deux formes principales -- une autodiscipline et une réglementation par le marché. Dans la plupart des cas, ces deux formes de réglementation ne se substituent pas à l'action des pouvoirs publics mais coexistent avec cette dernière (OCDE, 1997b). Les normes privées se caractérisent principalement par le fait que la responsabilité de la formulation et de l'application des normes incombe à une agence privée, telle qu'une association commerciale par exemple, ou l'un des agents dominants du marché, plutôt qu'à une agence publique. Cela n'indique pas pour autant que les entreprises qui opèrent sur un marché ont une liberté plus grande de se conformer aux normes que si elles étaient soumises à une réglementation publique. Les forces du marché exercent des pressions de mise en conformité pratiquement aussi fortes que celles de la menace de poursuites judiciaires de la part des pouvoirs publics. Dans certains pays comme la Nouvelle-Zélande, la réglementation privée est mise en place par les pouvoirs publics. Elle a force de loi et est porteuse d'assurances publiques ou de pénalités pour manquement à la loi la cas échéant.

Autodiscipline. La forme d'autodiscipline la plus appliquée au niveau international est la norme ISO 9000. L'organisation internationale des normes (ISO), située à Genève, développe des principes de bonnes pratiques volontaires. La série de normes ISO 9000 présente le détail des procédures et des lignes directrices, agréées au niveau international, pour le maintien d'un

certain niveau de qualité dans la conception, la production, l'installation et le suivi des produits ainsi que les pratiques à mettre en œuvre pour la certification. La certification ISO fait ensuite appel à un tiers qui certifie que les composantes du système de gestion de la qualité au sein de l'entreprise sont en accord avec les principes posés par les normes. Les normes ne prétendent pas remplacer les critères de sécurité des produits ou toute autre réglementation mais spécifient les points sur lesquels les systèmes de gestion de la qualité doivent s'appuyer pour que leurs produits soient uniformément conformes. Dans ce document l'importance est donnée à la qualité du système plutôt qu'à celle du produit fini.

Il n'en reste pas moins que de nombreuses formes de normes privées portant sur la qualité des produits alimentaires ne sont pas conformes aux normes internationales ou nationales approuvées mais elles gagnent leurs lettres de noblesse en étant reconnues par le secteur dans lequel elles opèrent, notamment par les principaux acheteurs. Ces programmes de qualité sont un des exemples de normes privées (c'est le cas des membres de la *British Meat Manufacturers Association* qui doivent se conformer à un ensemble de règles d'hygiène qui vont bien au-delà des normes publiques de sécurité). Les normes de sécurité et d'hygiène alimentaires peuvent aussi être gérées par des organisations au niveau de l'industrie qui deviennent des sociétés à plein titre. Ces programmes, qui couvrent toutes les étapes de la production, des intrants à la livraison finale chez les détaillants, sont en passe de fonder les normes industrielles.

La réglementation par le marché. La principale distinction entre l'autodiscipline et la réglementation par le marché réside dans le fait que, dans le premier cas, les normes sont volontaires et, dans le second, elles sont imposées par le marché aux entreprises qui le composent. La forme la plus répandue de normes sur les produits alimentaires imposées par le marché est celle qu'imposent les principaux clients aux entreprises (par exemple les gros détaillants qui imposent aux fournisseurs de produits à leur marque des normes strictes sur les produits et les procédés qui outrepassent les exigences imposées par les réglementations publiques). Dès lors, l'accréditation attestant que les normes sont respectées équivaut à un certificat d'entrée qui doit être honoré avant même de gagner le marché. Les normes établies par différents détaillants peuvent diverger et les fournisseurs doivent simultanément être homologués selon des normes différentes, dont certaines peuvent être en contradiction avec d'autres. Dans chaque cas, le coût d'accréditation est supporté par le fournisseur. Ceci est le cas pour les fournisseurs internes comme pour les fournisseurs à des pays tiers.

L'une des tendances intéressantes de ces dernières années est que la réglementation publique suit des normes en place *de facto* établies par la

réglementation privée. L'un des exemples patents est donné par le système de contrôle basé sur l'*Hazard Analysis at Critical Control Points* (analyse des risques) HACCP qui sont en passe de devenir une caractéristique fondamentale de la réglementation publique en matière d'innocuité des produits alimentaires⁴. L'HACCP a d'abord été développé comme outil de gestion portant sur les procédés utilisés de manière volontaire afin d'atteindre des objectifs d'innocuité alimentaire. Son inhérente flexibilité en est le principal attrait ; il s'agit d'un certain nombre de principes généraux de gestion qui sont posés et peuvent ensuite être adaptés à toute situation.

3. Désaccords sur les échanges

3.1. *Différends internationaux*

Les accords internationaux n'ont pas résolu tous les problèmes posés par la qualité des produits alimentaires en général et plus particulièrement par leur innocuité, sur le plan du commerce international. Les quelques cas empiriques qui suivent illustrent des désaccords en cours, liés à des aspects réglementaires.

Le contrôle sanitaire et vétérinaire. L'harmonisation des réglementations vétérinaires et sanitaires est difficile, en particulier entre pays à niveaux de développement différents. Par exemple, des pays comme l'Inde, ont manifesté leur mécontentement face aux mesures sanitaires appliquées par certains pays plus développés. Ils jugent déloyales des réglementations sanitaires qui empêchent leurs exportations vers l'Amérique du Nord et l'Europe. A l'inverse, des organisations de consommateurs, craignant que les importations originaires de pays moins développés ne tirent les normes sanitaires et phytosanitaires internationales vers le bas, sont préoccupées, par exemple, par l'article 10 de l'Accord SPS, qui recommande de "prendre en compte les besoins spécifiques des pays en développement dans la définition des normes" (Silverglade, 1998). L'expérience de l'Union européenne suggère que la reconnaissance mutuelle de normes nationales est souvent le seul moyen de trouver un accord, la définition de normes communes pouvant être longue et coûteuse (Vogel, 1995). Par ailleurs, considérer les autres réglementations nationales comme équivalentes soulève également des difficultés, même entre pays de l'OCDE. Par exemple, de grandes avancées ont été faites vers la

4. La Directive 93/43 de l'UE sur l'hygiène alimentaire générale exige l'application de systèmes de contrôle des produits alimentaires fondés sur les principes HACCP.

conclusion d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis, mais Européens et Américains n'ont pas pu encore s'entendre sur la reconnaissance de leurs normes quant à l'abattage des volailles.

L'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). La découverte, en 1996, de liens possibles entre l'ESB et la maladie de Creutzfeldt-Jacob chez les humains a provoqué un ensemble de restrictions à l'importation de produits bovins et dérivés. En 1997, les États-Unis ont pris des mesures contre l'importation de produits à risque, au nom du principe de précaution. La Commission européenne a proposé en 1998 d'interdire l'utilisation d'abats bovins, ovins et caprins à risques (bien que cela n'ait pas été approuvé par le Conseil de l'Union). Dans les deux cas, ces mesures de précaution ont soulevé des protestations de pays tiers, dans la mesure où elles ont conduit à restreindre des importations, y compris de régions jusqu'alors non touchées par la maladie. Cet exemple illustre les difficultés des accords internationaux à s'accommoder de mesures de protection vis-à-vis de risques potentiels et mal connus. (Les termes de l'article 5.7. de l'Accord SPS portant sur le principe de précaution sont, de ce point de vue, quelquefois interprétés de manière différente selon les pays Membres). Cet exemple soulève également la question des limites pratiques du principe général du GATT, selon lesquels les standards doivent être les mêmes pour les produits importés et nationaux, lorsqu'une maladie n'est présente que dans certains pays. Il reste cependant une certaine marge de manœuvre pour traiter de ces problèmes dans l'article 6 de l'Accord SPS qui traite de la régionalisation.

Les résidus chimiques. Les réglementations nationales sont très différentes en ce qui concerne le niveau de résidu de pesticides autorisés. Or il est difficile de mesurer les risques dans ce domaine, qui rend la fixation de normes très controversée (Mazurek, 1996). Même des réglementations nationales s'appliquant de la même manière aux produits nationaux et importés peuvent avoir un effet sur les échanges, en particulier si les substances chimiques ne sont pas utilisées au plan national. C'est par exemple le cas de la procymidone, qui permet de lutter contre une moisissure, et qui a soulevé des controverses dans le secteur viticole. Cette moisissure ne posant pas de problème au vignoble californien par exemple, il n'y a pas lieu d'y épandre de la procymidone, mais des seuils de tolérance bas en ce qui concerne les résidus [en cas de non application des "niveaux maximums de résidus" (MRL)] auraient pour effet indirect de limiter les importations de vin provenant d'autres pays qui doivent utiliser ce type de produit du fait du climat⁵. Ceci illustre les possibles

5. La "Clause Delaney" dans la législation américaine, révisée en 1996, interdisait des produits dès qu'un résidu d'un produit susceptible de causer le cancer était identifiable, alors même que l'évolution des techniques avait

effets des réglementations nationales sur le commerce, même lorsque des réglementations sont appliquées sans discrimination vis-à-vis des produits importés.

Les réglementations sur l'utilisation d'hormones. Le différend entre l'Union européenne, les États-Unis et le Canada sur les activateurs de croissance dans l'élevage bovin existe depuis dix ans. L'UE interdit l'utilisation de telles substances, ce qui amène à restreindre les importations de pays tiers où ces produits sont utilisés. Ce différend a été tranché en appel au début de 1998. Le jugement d'appel conclut que la mesure en cause aurait dû être basée sur une évaluation des risques en rapport avec les circonstances du risque pour la santé humaine et que, dans ce sens, la preuve scientifique opposée par la Communauté européenne n'était pas suffisamment spécifique. La Bst est une autre hormone utilisée dans un certain nombre de pays, comme aux États-Unis, pour accroître les rendements laitiers. L'Union européenne a instauré en 1990 un moratoire sur l'utilisation de Bst jusqu'à la fin 1999 (sans toutefois interdire l'importation de produits laitiers provenant des pays autorisant la Bst). Le Canada n'autorise pas non plus l'utilisation de Bst pour la production laitière. Conformément à son orientation "santé humaine", le *Codex Alimentarius* a traité du problème de la Bst et des activateurs de croissance non pas en termes de pratiques dans l'élevage, mais en termes de résidus mesurables, qui se sont avérés faibles dans les deux cas. Des voix se sont élevées pour que soient pris en compte des arguments économiques, sociaux ou les réticences des consommateurs. Or, la décision, prise au *Codex*, d'un report et réexamen du dossier sur la Bst, ne découle pas de ces arguments⁶. Les divergences au sein du

abaissé le seuil de détection au niveau de la molécule. Ceci légitimait des interdictions de biens alors même que le risque dû à la consommation était infime (voir Antle, 1995).

6. Le représentant des consommateurs et plusieurs pays ont fait valoir que l'utilisation de la Bst se heurtait à l'opposition des consommateurs, n'améliorait pas la qualité du lait ni ses caractéristiques pour la santé et ont demandé la possibilité de l'interdire. L'Union européenne a demandé que soient pris en compte des "autres facteurs légitimes que l'analyse scientifique". Cependant, si le vote a conclu à un report de la décision, c'est parce que des délégations ont apporté des éléments scientifiques qui soulevaient des questions sur l'affaiblissement des défenses immunitaires des animaux traités avec de la Bst, ce qui, selon eux, pourrait accroître à la fois les risques d'infection, les traitements, et par voie de conséquence, les résidus d'antibiotiques. Plus généralement, le cas de la Bst a soulevé le problème des "Autres facteurs légitimes" au Comité du *Codex* (voir le rapport de la 13^{ème} session du Comité sur les Principes généraux, 7-11 septembre 1998).

Codex sur la Bst soulèvent la question de la prise en compte de facteurs autres que la preuve scientifique, dans la définition des réglementations sanitaires.

Les cahiers des charges HACCP. La méthode *Hazard Analysis at Critical Control Points* (HACCP) est un système de principes qui identifie les dangers, et détermine les points du processus de transformation auxquels il est le plus utile d'effectuer les contrôles pour éliminer les risques de contamination par des pathogènes. Il établit des niveaux cibles et des niveaux acceptables de dangers, et définit les tests correspondants. Les principes généraux ont été précisés au niveau du *Codex Alimentarius*, et la méthode HACCP (à l'origine volontaire mais qui devient de fait de plus en plus souvent obligatoire) s'impose dans de nombreux pays. Or les divergences entre les méthodes requises à l'intérieur du système HACCP posent des problèmes sur le plan international. En effet, certains pays ont établi des cahiers des charges plus contraignants que d'autres, à l'intérieur des principes généraux, avec des plans très détaillés et complexes (cas de la viande aux États-Unis). Ceci est source de tensions, car il n'y a pas toujours reconnaissance mutuelle entre les systèmes HACCP des différents pays (Caswell et Hooker, 1996). Si les pays qui ont les systèmes les plus contraignants rendent nécessaires des systèmes d'inspection équivalents aux leurs, ceci pourrait limiter les échanges internationaux. Ce cas illustre les effets que peuvent avoir des cahiers des charges différents, même entre pays qui partagent des préoccupations sanitaires sensiblement équivalentes (Doussin, 1998).

Les normes industrielles. Le rôle qui doit être laissé aux agents privés pour définir des normes est une source de désaccords entre les pays et au sein de chaque pays. Les industriels demandent que leur soit laissée une plus grande liberté dans la façon de produire des aliments de bonne qualité, et mettent en avant les coûts qu'imposent des réglementations très précises sur les processus de production. Ils comprennent mal que les consommateurs et les pouvoirs publics interfèrent autant dans la définition de normes, qui, dans d'autres secteurs (non alimentaires) leur est plus largement déléguée. Les consommateurs ne sont pas du même avis, et critiquent ce qu'ils considèrent comme la sur-représentation de l'industrie dans les comités scientifiques des instances de normalisation, comme le Comité joint des experts sur les additifs alimentaires -- JECFA et la Réunion jointe sur les résidus de pesticides de la FAO et de l'OMS -- JMPR, et des Comités du *Codex*. Les "justifications technologiques" qui permettent aux industriels l'utilisation d'additifs non répertoriés soulèvent également l'inquiétude des consommateurs. Il en est de même des "codes de bonnes pratiques" que les industriels peuvent invoquer

pour introduire des additifs⁷. Par exemple, dans le cas de substances maintenant la couleur des denrées périssables auxquels ont recours les industriels (hydroxyquinone, polyphosphates), les consommateurs mettent en avant le fait que de tels additifs n'améliorent pas l'aliment, et peuvent même induire en erreur quant à sa fraîcheur. Ceci illustre les difficultés qui existent à arbitrer entre les coûts de mesures réglementaires très détaillées et contraignantes, et les réticences des consommateurs à ce que trop de liberté soit laissée aux industriels (Doussin, 1998). Ceci a des effets sur le commerce international car le "bon arbitrage" n'est pas le même dans tous les pays. Les fréquents désaccords internationaux quant à la liste des additifs autorisés en sont une illustration (Vogel, 1995). Ces préoccupations résultent, pour une grande part, de l'introduction de technologies nouvelles dans la production alimentaire qui ne sont pas suffisamment transparentes ni expliquées aux consommateurs.

Les fromages au lait cru. Le cas du fromage au lait cru illustre les divergences fondamentales qui existent sur les risques sanitaires entre les pays de l'OCDE. Les réglementations varient selon les situations climatiques et épizootiques, selon les méthodes de production et de transformation et selon les différentes conceptions de l'innocuité alimentaire. Ainsi, les fromages fabriqués à partir de lait cru sont répandus dans les pays qui ont une forte tradition de spécialités fromagères et dans les pays où la production est à petite échelle comprenant une grande variété de fromages (comme en France, en Italie, en Suisse). D'autres pays ont plutôt tendance à n'utiliser que du lait pasteurisé tant pour la consommation directe que pour tous les autres types de consommation. Au sein même de l'Union européenne, certains problèmes persistent (voir Mazé *et al.*, 1996), dans la mesure où la libre circulation oblige à accepter les produits de chaque pays dans l'ensemble de l'Union, mais les règles sur les fromages fondus fabriqués à partir de lait cru ont depuis été harmonisées. L'Union européenne plaide au sein des instances internationales, en particulier auprès du *Codex Alimentarius*, pour que le respect des bonnes pratiques hygiéniques soit reconnu comme une méthode apportant le niveau approprié d'innocuité alimentaire sans procédé de pasteurisation. Un comité du *Codex* de 1997 sur

7. Les codes de bonnes pratiques agricoles, de bonnes pratiques vétérinaires, de bonnes pratiques technologiques ont un rôle important dans l'élaboration des normes internationales. Par exemple, une limite aux résidus de médicaments vétérinaires ou de pesticides ne dépend pas d'une manière prioritaire d'un aspect de santé, mais d'un aspect de "bonne pratique agricole". C'est en fonction de ces pratiques que sont déterminés les résidus, et c'est seulement après que l'on compare avec le crédit toxicologique de la substance (Doussin, 1998)

l'hygiène alimentaire cite la pasteurisation comme l'une des méthodes possibles pour s'assurer de l'innocuité des produits laitiers⁸.

Les produits irradiés. L'Agence internationale pour l'énergie atomique et l'Organisation mondiale de la santé ont, depuis 1980, conclu à l'absence de risque toxicologique sur les aliments irradiés (souvent appelés "ionisés"). Trente-sept pays ont approuvé un total de quarante produits susceptibles d'être irradiés. Cependant, dans certains pays, les consommateurs restent opposés à l'utilisation de cette technique, qui de ce fait est peu répandue en pratique (sauf pour des produits particuliers tels les épices, oignons, et quelques volailles dans certains pays). Là aussi, l'hétérogénéité des préférences des consommateurs peut avoir un impact sur les échanges, par exemple si un pays requiert l'irradiation de la viande hachée commercialisée sur son territoire et que d'autres pays refusent d'utiliser cette technique. Cet exemple montre que les considérations nationales, en dépit de preuves scientifiques acceptées au niveau international, peuvent induire des réglementations différentes et affecter de manière indirecte les échanges.

La typicité des produits et les contraintes techniques de production. Certains pays, en particulier en Europe, ont mis en place des restrictions techniques sur les appellations géographiques des produits afin d'en protéger la production régionale, d'améliorer le marketing et du fait que l'identification à certains produits particuliers par les consommateurs se fait par référence aux régions. Les réglementations imposent aux producteurs qui veulent bénéficier de cette appellation régionale, un cahier des charges technique au nom de la protection de l'authenticité des produits traditionnels et de la typicité de la production et des méthodes de fabrication traditionnelles. Certains de ces produits, du fait de leur qualité ou de leur caractère typique se sont créés une réputation qui a fini par justifier une forte différenciation par les prix et la création de niches de marché (par exemple, Bordeaux, Champagne, Porto, Jerez, le jambon de Parme). Ces appellations géographiques ne correspondent pas toujours à un savoir-faire breveté, mais à une pratique particulière que l'État

8. Le rapport de la trentième session du Comité du *Codex* sur l'hygiène alimentaire des 20-24 octobre 1997 inclut une recommandation concernant les Dispositions d'hygiène *des projets révisés de normes à appliquer au beurre, aux produits à base de matière grasse de lait, lait concentré, lait concentré sucré, lait et crème en poudre, fromages et fromages de petit lait et des projets de normes pour les fromages en saumure* : "les produits concernés par cette norme, de la production de matières premières au point de consommation finale, doivent être soumis à différentes mesures de contrôle, y compris, par exemple, la pasteurisation, qui doivent prouver qu'un certain niveau de protection de la santé publique est atteint."

souhaite réglementer pour atteindre les objectifs mentionnés plus haut. Le problème du droit de propriété intellectuelle sur des produits traditionnels d'une région, qui sans présenter un caractère de nouveauté du produit attestent d'un savoir faire particulier, n'est pas réglé⁹. Des problèmes de dénomination, sur le vin par exemple, continuent de poser des problèmes entre l'Union européenne et les États-Unis (Chen, 1997 ; Mahé et Ortalo-Magné, 1998).

Différents points de vue existent également sur le fait de restreindre l'utilisation de certains intrants. Il est cependant parfois difficile de juger si des produits qui sont fabriqués par des méthodes différentes sont des contrefaçons. La preuve n'est pas toujours établie que ces contraintes techniques étaient nécessaires pour obtenir une qualité particulière¹⁰. Lorsque ces contraintes sont imposées aux pays étrangers, ceci peut créer des obstacles pour les exportateurs des pays tiers. A l'inverse, lorsque ces contraintes ne sont imposées qu'aux producteurs nationaux, ceci peut les mettre dans une position commerciale défavorable¹¹. Les difficultés soulevées lors de la construction européenne, pour harmoniser les définitions et les restrictions d'intrants au sein de l'Union (par exemple les restrictions à l'utilisation d'ingrédients autres que le malt, l'eau, le levain et le houblon dans la bière en Allemagne datent du Reinheitsgebot au XVII^e siècle, alors que les États-Unis permettent l'utilisation d'additifs tels que les édulcorants) illustrent la complexité de ces problèmes (Vogel, 1995). Les normes au niveau de l'Union européenne ont souvent été établies sur la base de reconnaissances mutuelles. Les bières circulent librement au sein du marché intérieur bien qu'elles soient brassées selon des législations nationales

-
9. Ces préoccupations ont été portées à l'attention de l'OMC. L'Accord TRIPS (Trade related aspects of intellectual property rights), qui est entré en vigueur en janvier 1995, comprend des indications géographiques (section 3, article 22-24) en ce qui concerne les champs d'application des droits de propriété intellectuelle.
 10. Par exemple, on peut citer des contraintes sur la forme de certains fromages -- gruyères ronds -- qui semblent plus protéger une tradition qu'être un impératif technique de conformité à une qualité.
 11. Des produits viticoles étrangers font ainsi l'objet de pratiques œnologiques non admises par la réglementation communautaire européenne (à l'heure actuelle, leur importation est cependant permise sous une forme dérogatoire et temporaire). Des techniques non autorisées dans certains pays européens, comme l'ajout de copeaux au vin au lieu de le faire séjourner en barriques, abaisse considérablement les coûts de production des vins des pays tiers ce qui crée des tensions commerciales. L'effet négatif sur la qualité de telles pratiques est avancé par les pays qui interdisent ces procédés, alors que d'autres ne voient en cette interdiction que la protection d'une tradition qui bloque l'innovation.

différentes. Ceci est sans doute plus difficile au niveau mondial, parce que l'OMC ne peut définir des standards, et parce que le nombre de pays et la variété des réglementations sont plus importants.

Les organismes génétiquement modifiés. Le degré d'acceptation de tels produits par les consommateurs de dix-neuf pays a été mesuré dans une enquête récente (Hoban, 1997). Aux États-Unis, l'acceptation par les consommateurs semble être très supérieure à ce qu'elle est dans les pays de l'Europe du Nord, où les consommateurs classent dans une très grande majorité ces produits comme présentant potentiellement des risques. En Allemagne et en Autriche, des proportions très faibles de consommateurs semblent disposés à acheter des produits génétiquement transformés (22 pour cent en Autriche, contre 74 pour cent aux États-Unis). Le manque d'information sur les biotechnologies ne semble pas expliquer complètement les réticences, puisque, selon la même enquête, une proportion plus élevée qu'aux États-Unis de consommateurs répond avoir lu ou entendu une information sur les biotechnologies. Il semble qu'une part de l'explication soit de nature culturelle. Des raisons culturelles, voire religieuses ont été également avancées dans d'autres pays. Une autre part de l'explication pourrait reposer sur le manque de confiance qu'inspirent les systèmes de santé et d'innocuité des produits alimentaires en Europe et qui découle des craintes alimentaires récentes dans un certain nombre de pays de l'Union. Les consommateurs européens semblent faire de moins en moins confiance à l'assurance des pouvoirs publics et sont davantage préoccupés par les incertitudes scientifiques sur les effets à moyen et à long terme des organismes génétiquement modifiés. Les effets pratiques des réticences des consommateurs sur les réglementations et les échanges ne sont pas encore clairs. Néanmoins, le cas des organismes génétiquement modifiés, qui recouvre des enjeux commerciaux considérables, montre l'impact sur les échanges que pourraient avoir des aspirations culturelles des consommateurs.

La santé des végétaux et des animaux. C'est dans le domaine de la santé des végétaux et des animaux qu'existe le plus grand nombre de mesures sanitaires et phytosanitaires susceptibles de créer des barrières aux échanges. Les mesures prises en faveur de la protection de la santé des végétaux et des animaux sont souvent très vastes (comme l'interdiction totale d'importer même en provenance de pays indemnes, l'obligation de traiter les produits contre les parasites ou les microbes même si cela les endommage, la mise en place de mesures qui couvrent une large gamme de produits similaires). Bon nombre de ces mesures pourraient sembler contestables, notamment lorsqu'elles sont prises en prévention de maladies ou de parasites alors même qu'il n'est pas prouvé que leur existence dans ce pays ne les a pas précédé. En outre, les mesures prises sont souvent disproportionnées par rapport au risque encouru en termes de santé des végétaux et des animaux. L'Organe de règlement des différends de l'OMC a

eu à traiter récemment une plainte émanant des États-Unis relative à l'interdiction par le Japon d'importer huit produits agricoles (pommes, cerises, pêches, noix, abricots, poires, prunes et coings) justifiée par la présence possible de nuées de pyrales des pommes (moucheron), parasite sanctionné par la quarantaine au Japon. Un groupe spécial a été formé en 1997 pour examiner l'interdiction d'importation imposée par le Japon sur chaque variété d'un même produit soumis à la quarantaine, même si le traitement s'est déjà révélé efficace pour les autres variétés de ce produit agricole. Le groupe spécial a conclu que les mesures japonaises étaient incompatibles avec plusieurs dispositions de l'Accord SPS. En novembre 1998, le Japon a notifié son intention de faire appel sur certaines questions d'interprétation juridique présentées dans le rapport du groupe spécial. L'Organe d'appel a circulé son rapport en février 1999 et maintenu les principales conclusions du rapport.

Le bien-être animal. Les réglementations sur le bien-être animal, prises sous la pression de groupes militants, peuvent avoir des conséquences importantes sur le commerce international. Dans certains cas, elles amènent à empêcher les importations de produits qui ne respecteraient pas certaines règles. Ainsi, par exemple, l'Union européenne interdit l'importation de fourrure de treize types d'animaux susceptibles d'être capturés par des pièges à mâchoires, alors même que ces espèces ne figurent pas toutes dans la liste de la Convention internationale sur le commerce des espèces en danger, et que certaines espèces sont également élevées de façon commerciale (ces restrictions ne s'appliquent cependant qu'aux pays qui n'ont pas interdit ce mode de capture). Une loi américaine, destinée à protéger les tortues de mer en danger, a exigé des nations pêchant la crevette sauvage et l'exportant vers les États-Unis de certifier qu'elles ont adopté des mesures de protection. Cette mesure a été qualifiée de mesure discriminatoire par rapport aux échanges, arbitraire et non justifiée, par le groupe de règlement des différends de l'OMC¹². D'autre part, les

-
12. En octobre 1996, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont porté une plainte conjointe devant l'OMC au sujet d'une interdiction d'importer des crevettes et des produits à base de crevette de ces pays par les États-Unis. Cette interdiction avait été mise en place sur l'argument que ces pays n'utilisaient pas de techniques empêchant les tortues de se faire prendre dans les filets. La plainte arguait la violation des articles du GATT (élimination des restrictions quantitatives) ainsi que l'annulation et l'empêchement de faire des bénéfices. Le groupe spécial de l'Organe de règlement des différends conclut que l'interdiction d'importer était incompatible avec les articles du GATT. Les États-Unis firent appel, et tout en renversant certaines conclusions du groupe, l'Organe d'appel conclut que les mesures américaines n'étaient pas justifiées. Les États-Unis ont fait savoir qu'ils s'engageaient à appliquer les recommandations de l'Organe de règlement des différends avant décembre 1999.

réglementations nationales sont susceptibles d'amener des distorsions de concurrence. L'Union européenne, par exemple a pris des directives interdisant l'élevage en batterie (c'est-à-dire en case individuelle) de veaux de boucherie nourris au lait, et impose un élevage collectif incluant une alimentation cellulosique qui accroît considérablement les coûts de production. Cette mesure, encore dans une phase transitoire, a peu d'impact sur les échanges, car il y a peu de commerce international de viande de veau. Des mesures similaires adoptées dans le secteur des œufs et d'autres mesures sont en cours de discussion dans le secteur de la viande de volaille et pourraient avoir des effets très importants sur la compétitivité des exportations européennes de volaille et d'œufs, voire sur le marché intérieur communautaire, si les pays tiers n'adoptent pas des critères similaires¹³.

Labels. Les réglementations publiques sur l'étiquetage des produits sont en théorie couvertes par l'accord TBT, mais en pratique, se posent de nombreux problèmes en matière de transparence, de reconnaissance mutuelle et de contrôle, au plan international. Ceux-ci se multiplient au fur et à mesure que des pays imposent leurs propres cahiers des charges et leurs propres labels. C'est tout particulièrement le cas des étiquetages se rapportant à l'impact environnemental, vis-à-vis desquels de nombreux désaccords existent. Les points de vue divergent par exemple sur la pertinence de labels sur des vêtements attestant le faible emploi de pesticides dans la production du coton, ou encore sur les cahiers des charges pour les labels attestant que le bois commercialisé ne met pas en danger la forêt tropicale. La reconnaissance mutuelle des étiquetages de produits issus de l'agriculture biologique est difficile, en particulier car les pays mettent en application avec plus ou moins de sévérité les contraintes imposées, ou parce que certains pays envisagent d'accorder de tels labels à des produits issus du génie génétique, ou traités aux radiations ionisantes. Le *Codex* a récemment développé les premières lignes de conduite de l'harmonisation officielle de normes de production et de commercialisation, de dispositions d'inspection et d'obligation d'étiquetage des aliments biologiques, tout en reconnaissant que leur application reste encore limitée et que la production biologique peut répondre à des dispositions importantes très différentes entre régions (Commission du *Codex Alimentarius*, 1999). La compatibilité des labels environnementaux avec les

13. La Directive de l'UE (1999/C 157/08) a établi des normes minimums de protection des poules pondeuses, y compris la taille minimum des cages, des perchoirs adéquats et les exigences en termes d'éclairage. Ces réglementations sont susceptibles d'augmenter les coûts de production des volailles européennes, par rapport à des pays qui n'auraient pas les mêmes obligations. Les flux commerciaux pourraient en être affectés (OCDE, 1998a).

règles du commerce mondial est incertaine et suscite des différends. Les effets sur les échanges peuvent être importants, par exemple dans un secteur comme le bois (une partie de l'industrie de l'ameublement européenne a signé une charte et envisage de ne s'approvisionner qu'en bois bénéficiant d'un éco-label). Les politiques d'étiquetage et d'information sont souvent présentées comme des alternatives préférables aux mesures réglementaires, car elles imposent des coûts moindres aux producteurs, laissent le choix aux consommateurs et sont moins susceptibles de constituer des barrières aux échanges (OCDE, 1997). Cependant, les besoins d'harmoniser et de reconnaître les labels et procédures de certification sous-jacentes sur le plan international, soulèvent des difficultés comparables à celles que soulèvent l'harmonisation et la reconnaissance des normes obligatoires.

3.2. *Questions conceptuelles*

La jurisprudence des accords internationaux. L'accord d'Uruguay a permis des avancées considérables en ce qui concerne les aspects réglementaires, en apportant un cadre de résolution des conflits (via l'Organisme de règlement des différends de l'OMC), en abordant le problème des barrières non tarifaires (Accord SPS et renforcement de l'Accord TBT), et donnant plus de poids aux instances internationales de normalisation. Parmi les plaintes portées devant l'OMC dans les trois ans d'application de cet accord, celles relevant du domaine sanitaire et phytosanitaire sont les plus nombreuses¹⁴. Malgré le faible nombre de disputes déjà tranchées, le bilan provisoire de cet accord est considéré comme largement satisfaisant (Hudec, 1997). De nombreux cas peuvent être cités où les pays ont modifié leurs pratiques restrictives, et le très grand nombre de notifications et de discussions sur des points potentiellement litigieux ont permis de régler des problèmes sans aller jusqu'à la procédure de règlement des différends (Roberts, 1997). Cependant, comme il est souvent le cas dans les négociations internationales, les accords

14. Pendant les trois premières années de l'accord, 73 plaintes ont été portées devant la procédure de règlement des différends. Parmi celles-ci, 17 ont concerné des produits agricoles, dont 7 ont porté sur des aspects sanitaires et phytosanitaires. Il s'agit des plaintes à l'encontre de l'Union européenne sur les hormones bovines (en fait deux plaintes séparées des États-Unis et du Canada); de deux plaintes à l'encontre de l'Australie à propos des importations de saumon; d'une plainte à l'encontre de la Corée en ce qui concerne l'inspection des produits agricoles; d'une plainte à l'encontre des États-Unis en ce qui concerne l'importation de volailles; d'une plainte à l'encontre du Japon sur des mesures de quarantaine; et d'une plainte à l'encontre de la Corée sur la date de péremption des produits alimentaires.

de 1994 sont assez vagues et bénéficient encore de larges marges d'interprétation, notamment dans les domaines sensibles de la souveraineté nationale et des règles intérieures. Bien que l'OMC ne se base pas sur les précédents, l'établissement d'une jurisprudence dans le règlement des conflits déterminera comment les accords doivent être interprétés.

En ce qui concerne l'environnement, la portée pratique de l'article XX du GATT qui mentionne la protection des ressources comme une raison potentiellement acceptable de discrimination commerciale, et celle de l'Accord TBT qui la mentionne comme justification possible de dérogations aux normes internationales, reste un point d'interrogation. Les interprétations sur ce sujet divergent (Gray *et al.*, 1996)¹⁵. Plus généralement, Rege (1994) mentionne de nombreuses contradictions entre les différents textes internationaux et souligne combien il est nécessaire de s'entendre sur une "interprétation collective" des accords, voire de modifier l'article XX, afin de reconnaître le rôle des accords multilatéraux sur l'environnement. De plus, il existe de multiples accords environnementaux dans un cadre régional, voire multilatéral, et nombre d'ambiguïtés subsistent en ce qui concerne le partage des rôles entre les accords conclus dans le cadre des Nations Unies, les accords régionaux et l'OMC (Mahé, 1997).

Bon nombre de différends opposant plusieurs pays de l'OCDE ont déjà été portés devant l'OMC depuis la mise en place de la procédure de règlement des différends en 1995, bien qu'un grand nombre de conflits ait été résolu de manière bilatérale dans le souci d'éviter de constituer un groupe spécial formel. Seuls trois rapports de groupes spéciaux ont été publiés à ce jour dans le cadre de l'Accord SPS (conflit Union européenne contre États-Unis sur la viande bovine aux hormones ; le conflit entre le Canada et l'Australie sur les importations de saumon, et celui entre les États-Unis et le Japon sur les réglementations de la quarantaine), mais ces cas ont permis de clarifier certaines dispositions de l'Accord SPS et, dans une certaine mesure, ils ont servi de guide aux pouvoirs publics dans la conception et l'application de leur politique en matière SPS. Les conclusions du panel de 1997 sur la viande aux hormones donnaient un rôle essentiel au *Codex Alimentarius*. Le *Codex* s'imposait donc comme un ensemble de normes prévalant sur les réglementations nationales. Le jugement d'appel de janvier 1998 a renversé certaines conclusions du panel¹⁶.

15. Les articles XX et XXI permettent des exceptions aux obligations du GATT pour une liste de considérations de politique publique bien déterminée, comme la santé, l'environnement et la sécurité nationale.

16. Pour résumer, les conclusions des juges en appel (janvier 1998) sont : 1) le rappel que tout membre de l'OMC a le droit de fixer un niveau de protection du consommateur plus élevé que celui recommandé par le *Codex*

La jurisprudence s'orienterait alors vers le principe que le pays qui juge que la mesure est illégitime doit le prouver. Néanmoins, ces jugements ne tarissent pas sur les nombreuses questions et problèmes qui peuvent surgir de la mise en application de l'Accord SPS ; ils ne s'appliquent pas davantage à d'autres conflits, chacun d'entre eux devant être arbitré au cas par cas par l'OMC. Les enjeux économiques sont importants et de tels différends devraient demeurer une priorité dans l'ordre du jour des échanges commerciaux.

Enfin, un certain nombre de points de friction entre des pays de l'OCDE ne sont pas encore réglés en ce qui concerne les appellations régionales et les brevets. Un très grand flou entoure encore les problèmes de propriété intellectuelle en ce qui concerne les ressources biologiques. Les controverses qui apparaissent sur les brevets sur le vivant n'ont pas encore fait l'objet d'un cadre multilatéral qui permette une harmonisation des points de vue ni des règles claires. Les différents accords donnent un cadre de règlement, mais pas encore de règles de fonctionnement (Mahé, 1997, 1998).

Les conceptions différentes du risque. Il est reconnu qu'il est pas toujours possible ni économiquement faisable d'atteindre un niveau de risque zéro en ce qui concerne l'innocuité des produits alimentaires. L'Accord SPS requiert explicitement que ses membres fondent leur analyse de risques en fonction des circonstances de ce risque pour la santé humaine, animale ou végétale (article 5.1.)¹⁷. Or, il n'y a pas accord sur ce qu'est un risque justifiable, ni sur ce que constitue un "risque acceptable", comme le mentionne l'Accord SPS (annexe A.5). Il n'y a pas non plus accord sur la place à donner à

Alimentarius, à condition que celui-ci soit fondé scientifiquement ; 2) l'affirmation qu'un avis scientifique qualifié peut être pris en considération, même s'il est minoritaire ; 3) le jugement que l'UE n'a pas basé son interdiction sur une analyse de risque suffisante, et doit s'y employer ; 4) à l'avenir, il reviendra à la partie plaignante de prouver qu'une mesure prise par l'un des membres de l'organisation est incompatible avec l'Accord SPS (pas de renversement de la charge de la preuve, contrairement aux conclusions du panel).

17. L'évaluation du risque est en général considérée comme une partie de l'analyse de risque qui comprend officiellement trois phases. La première est celle de l'appréciation des risques ("risk assessment") qui consiste à rechercher les dangers, leurs formes et leurs seuils, ainsi que leur probabilité d'apparition. Cette phase est essentiellement scientifique, même si des aspects politiques apparaissent, par exemple dans le niveau de protection considéré comme acceptable. La seconde phase est celle de la gestion des risques ("risk management"). La troisième phase est celle de la communication sur le risque.

cette analyse, sur ce que l'on entend par risque, ni sur les aspects méthodologiques. Les approches sont très différentes entre les pays de l'OCDE, en particulier en ce qui concerne l'importance à donner à la phase de gestion du risque (Mazurek, 1996). Certains pays souhaitent par exemple mettre l'accent sur la suppression du risque (stériliser les eaux minérales, interdire les fromages non pasteurisés, etc.) alors que d'autres mettent en avant la possibilité de contrôler ce risque (respectivement par un embouteillage à la source, par un contrôle du type HACCP, par exemple) ce qui peut être moins coûteux et moins altérer le produit, et soulignent l'incohérence de vouloir un risque zéro pour un secteur alors que l'on tolère des risques élevés sur d'autres produits¹⁸.

Certains consommateurs et pouvoirs publics ne se satisfont pas de certaines normes du *Codex*. Powell (1997) montre les difficultés qui existent pour avoir des réponses scientifiques unanimes et définitives sur les dangers présents dans les aliments, du fait par exemple des mutations génétiques, d'associations de pathogènes aux effets mal connus, ou de l'influence de facteurs exogènes et imprévisibles sur les micro-organismes. Les normes admises par les scientifiques n'ont ainsi pas toujours une base scientifique indiscutable, certaines ayant été révisées dans des conditions très importantes dans l'histoire, et l'"unanimité" scientifique est rarement atteinte, en particulier en ce qui concerne les aspects cancérigènes des produits (Mazurek, 1996)¹⁹. Désormais, les normes internationales font l'objet d'un vote au *Codex*, et certaines d'entre elles sont votées à une courte majorité. Tous les pays ne sont alors pas toujours

18. L'Accord SPS spécifie que les pays doivent avoir comme objectif d'être "cohérents" (voir annexe). Si, sur la base d'une appréciation du risque, il est déterminé qu'il y a une chance sur un million que les importations d'un certain produit causent un certain niveau de dommages, ce produit ne devrait pas être contraint plus que d'autres présentant des risques similaires. Soit le niveau de risque est acceptable, soit il ne l'est pas, mais l'objectif est que le risque acceptable ne devrait pas être différent selon les produits.

19. Les normes sur la dioxine, par exemple, qui peuvent se retrouver dans les produits laitiers, s'accumuler dans les organismes et le lait maternel, ont été établies sur la base d'expérimentations sur le rat et extrapolées à l'homme. Même si l'on a pris de larges marges de sécurité, ce type de norme a des fondements qui semblent assez arbitraires. Selon Antle les estimations de l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis sur les risques de cancers liés aux résidus de pesticides sont d'environ 1000 fois supérieures aux risques estimés par d'autres méthodes (Antle, 1995:5).

prêts à reconnaître la légitimité des seuils de risque qui leur sont ainsi imposés.²⁰.

Les consommateurs réclament le droit d'avoir des craintes "irrationnelles" aux yeux de certains scientifiques, en particulier en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés ou les procédés d'irradiation des aliments. La maîtrise des risques à court terme n'empêche pas la présence de risques ou d'incertitudes à long terme. Les groupes consommateurs et environnementaux mettent en avant l'idée d'introduire dans les accords SPS et TBT (et dans l'accord de l'OMC en général) le principe de précaution qui permettrait des exceptions aux réglementations dans les cas où la preuve scientifique est insuffisante ou qu'il existe une incertitude scientifique (Rege, 1994). Le principe de précaution dit que l'on doit prendre des mesures de précaution en l'absence de certitudes en fonction des connaissances scientifiques du moment (Godard, 1997).

Le principe de précaution est par exemple reconnu dans plusieurs textes de droit international (textes sur la protection de la Mer du Nord, Déclaration de Rio, Convention cadre sur le changement climatique, Principe 15 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, adoptée en 1992), du droit communautaire en Europe (Traité de Maastricht), et du droit national. Il faut noter que selon la déclaration de Rio, le principe de précaution ne doit être adopté que si la non-adoption de la mesure est susceptible de conduire à des "menaces de dommages sérieux ou irréversibles". (*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be applied by a State, according to its capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damages, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost effective measures to prevent environmental degradation*). L'article 5.7 de l'Accord SPS stipule que si la preuve scientifique est "insuffisante", les membres peuvent adopter les mesures SPS temporairement tout en recherchant des informations supplémentaires sur les risques encourus au titre d'un danger²¹. En outre,

20. De nouvelles modalités quant à l'acceptation des normes, sont discutées au sein du Comité du *Codex* sur les principes généraux. Des votes à une majorité qualifiée plus large ont été proposés en septembre 1998.

21. Article 5.7 de l'Accord SPS : Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements

l'Organe d'appel dans le cas de la viande bovine aux hormones précisait que le principe de précaution ne se limitait pas à l'article 5.7 mais s'inspirait aussi de l'article 3.3 et du Préambule. Les dispositions de l'Accord SPS en ce domaine sont beaucoup plus restreintes que ce que les groupes de consommateurs entendent souvent par "principe de précaution", et il se peut qu'il y ait une ambiguïté fondamentale entre les attentes de certains groupes sociaux et la pratique.

Désaccords sur les attributs de la qualité. De nombreux désaccords subsistent en ce qui concerne les attributs de la qualité et le degré auquel ils peuvent légitimement faire l'objet de réglementations internationales. C'est le cas de la composition nutritionnelle et des méthodes de production. Dans certains pays, on considère que le sol, le climat, le savoir-faire traditionnel qui existent dans une région jouent un rôle déterminant dans la qualité des produits, alors que ce n'est pas le cas dans d'autres pays. Ces conceptions de la qualité des produits s'articulent difficilement avec une conception plus restrictive qui est adoptée de fait au plan international²². Par exemple, l'Accord SPS tend à ne considérer que les facteurs sanitaires et phytosanitaires. Le système de normalisation de l'*International Standardisation Office (ISO)* qui pourrait devenir de fait un standard régulant le commerce international, n'intègre pas toutes les dimensions de la qualité de la réglementation européenne sur les labels, qui repose beaucoup sur les qualités organoleptiques (goût) et la typicité des produits (Sylvander, 1996)²³.

L'Union européenne a réglementé aussi l'utilisation de certains noms géographiques liés à des productions particulières, notamment à des appellations d'origine, entre autres du fait de considérations domestiques sur la

additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable.

22. Chen (1997) montre les incompatibilités des signes de qualité européens, qui mettent un accent particulier sur la typicité des produits, avec la législation américaine et la difficulté à ce que ce type d'indications soit reconnu internationalement.
23. L'International Standardisation Office définit des normes dans le but explicite de faciliter les échanges. A la différence des institutions telles le *Codex* ou l'IPPC, ce ne sont pas des organismes gouvernementaux qui représentent les différents membres, mais généralement des émanations de l'industrie. L'ISO intervient comme une tierce partie certifiant la qualité de manière indépendante. A l'heure actuelle le système ISO est volontaire, mais il y a de pressions croissantes pour intégrer le système ISO 9000 dans différentes procédures du *Codex*.

défense de la qualité ou de la spécificité de ces produits. Il n'en reste pas moins que certaines difficultés subsistent lorsqu'il s'agit de protéger ces noms au niveau international dans le cadre des échanges. Un certain nombre de différends commerciaux naissent de ce qui est considéré par les uns comme l'usurpation de noms de marques et par les autres comme des noms génériques ou semi-génériques. Des accords bilatéraux et la reconnaissance mutuelle peuvent constituer un moyen de résoudre la question. A un niveau multilatéral, l'Accord TRIPS devrait constituer le cadre de référence de ces questions (annexe 5).

Il n'y a pas accord non plus sur les attributs éthiques et culturels de la qualité. Un nombre croissant de consommateurs se préoccupent des possibles effets négatifs de leurs achats, par exemple sur la destruction des ressources naturelles d'autres pays, ou sur le travail des enfants²⁴. La pression des opinions publiques s'accroît pour imposer des pratiques plus respectueuses de l'environnement aux pays tiers, en particulier pour la protection des "ressources communes de l'humanité", comme la forêt tropicale. Des consommateurs s'inquiètent également des importations de biens qu'ils rejettent pour des raisons culturelles, voire religieuses. Or ces aspirations éthiques des consommateurs ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Ceci peut induire des conséquences commerciales. Certains pays sont en partie contraints par leurs opinions publiques à mettre en place des réglementations qui peuvent considérablement accroître les coûts de production des aliments sous la pression des électeurs. C'est le cas de réglementation sur le bien-être animal, sur la protection de la faune, de la flore, ou sur les produits génétiquement modifiés. Les Accords SPS et TBT, en les obligeant à autoriser l'importation de produits obtenus par des techniques qu'ils ont décidé d'interdire chez eux, peuvent plonger ces pays dans une situation inconfortable. Ainsi, l'Union européenne estime qu'elle ne devrait pas être dans l'obligation d'autoriser l'importation de biens alimentaires produits avec des conditions d'élevage des animaux moins restrictives que les siennes (bien-être animal), d'aliments issus de procédés biotechnologiques que ses agriculteurs ne peuvent pas produire (Bst) du fait des pressions des consommateurs. Même si ces problèmes ne sont pas uniques au secteur alimentaire (ils se posent depuis longtemps, sur le plan des législations sociales et environnementales), les impacts commerciaux des législations constituent un enjeu important pour l'avenir (voir Baghwati et Hudec, 1997).

24. Selon des groupes de pression, des études auraient récemment chiffré à près de 50 millions, les consommateurs des États-Unis qui seraient influencés, dans leurs achats et leurs investissements, par des considérations d'ordre éthique ou environnementale (Ray, 1996).

Une navigation difficile entre aspirations légitimes des consommateurs et loyauté du commerce. Il est possible que de nouvelles aspirations des consommateurs se trouvent en décalage avec les Principes du GATT. Dans le domaine environnemental, la jurisprudence dans les différends dans le cadre du GATT et de l'OMC entame la capacité d'un pays à utiliser des armes commerciales restreignant les importations pour protéger des ressources naturelles hors de son territoire, même dans le cas de ressources que certains considèrent comme "communes à l'humanité". Dans le domaine culturel, un pays ne peut appliquer des réglementations plus strictes que les normes internationales, pour des raisons par exemples éthiques, morales ou religieuses, que dans des conditions très limitées. Les aspirations des consommateurs sont, dans une certaine mesure, considérées dans l'article XX de l'Accord SPS, tout comme dans l'Accord TBT, ce qui se traduit par exemple par l'autorisation d'étiquetages différents²⁵.

Ignorer les aspirations des consommateurs peut amener à une érosion de leur adhésion au processus de libéralisation des échanges. De nouveaux moyens médiatiques, en particulier l'Internet, peuvent donner une caisse de résonance considérable aux détracteurs du commerce international. D'autre part, si un consommateur considère la façon dont un enfant est exploité, un cosmétique est testé, un renard est tué ou un bovin est élevé comme une composante à part entière de la qualité d'un produit, sa demande pour ces produits est modifiée par la présence ou non sur le marché de biens qui ne respectent pas ses aspirations éthiques. En particulier, si les importations sont suspectes au titre d'un des critères précédents, la libéralisation des échanges peut avoir un impact sur la demande globale. C'est en particulier le cas si les consommateurs ont des difficultés à identifier les biens produits dans de telles conditions. L'interdiction de produits alimentaires génétiquement modifiés par certains pays européens (l'Autriche, la France, le Luxembourg) et par certains détaillants (principalement au Royaume-Uni) montre l'impact que peuvent avoir le lancement de nouveaux produits et l'utilisation de technologies nouvelles par l'industrie agroalimentaire, sans considération pour la santé du consommateur ni pour les préoccupations environnementales et éthiques.

25. L'article XX du GATT de 1994 (Exceptions générales) par exemple, permet des limitations aux importations lorsqu'elles sont "nécessaires pour la protection des valeurs morales publiques" ("necessary for the protection of public morals" Article XXa). En pratique, il peut être invoqué pour des raisons religieuses et, lorsque elles "ont trait à la conservation de ressources naturelles limitées dans le cas où elles s'opèrent en conjonction avec des restrictions de la production et de la consommation intérieures" article XXg (interprété comme se rapportant aux ressources biologiques).

On peut citer plusieurs arguments pour intégrer des aspects éthiques et culturels parmi les justifications aux entraves commerciales. Tout d'abord, les réticences à consommer les biens produits dans des conditions contraires à l'éthique peuvent affecter la demande de l'ensemble des biens, même ceux produits de manière vertueuse (cas des fourrures d'animaux piégés et élevés). Il peut donc se produire des externalités entre les différents biens si les critères éthiques et culturels ne sont pas reconnus. D'autre part, l'arme commerciale est un des moyens les plus efficaces pour obliger un pays à respecter les droits de l'homme, des enfants, ou la préservation de ressources naturelles et des espèces menacées. Les consommateurs socialement conscients qui souhaitent pouvoir utiliser une telle arme comprennent mal que les règles du commerce international leur interdisent de le faire. De plus, il peut être paradoxal de rejeter des restrictions au commerce pour des raisons culturelles alors que celles-ci sont admises pour des biens non alimentaires (comme les médicaments²⁶). Vogel (1995) donne plusieurs exemples dans lesquels les restrictions commerciales et le souhait de pénétrer des marchés ont amené des pays à modifier leur réglementation sociale ou environnementale.

Néanmoins, tenir compte d'arguments éthiques, culturels ou moraux risque d'ouvrir une boîte de Pandore difficilement contrôlable. Pour certains pays, le risque n'est pas seulement le risque des biologistes, mais comprend le risque social, tel les faillites des agriculteurs, la désertification rurale (Lorvellec, 1997). Les arguments culturels ou éthiques pourraient ainsi être utilisés pour couvrir un nombre potentiellement illimité d'exemptions aux échanges. Une interprétation laxiste de l'Accord de l'OMC en ce domaine permettrait de justifier un très grand nombre de barrières au commerce. Les préoccupations des consommateurs sur la façon dont les produits importés sont produits peuvent être utilisées par des groupes de pression agissant dans leur intérêt propre. De ce fait, les restrictions aux échanges qui sont motivées par des objectifs, sociaux, culturels, éthiques et environnementaux pourraient être une forme déguisée de protectionnisme. Les demandes des consommateurs pour des normes plus sévères que celles préconisées par les scientifiques peuvent converger avec des intérêts économiques pour un renforcement de la protection non tarifaire. Ce dilemme risque d'être un point de controverses à l'avenir. Le défi pour les pouvoirs publics consiste à trouver l'équilibre entre la protection des consommateurs et la réduction des barrières aux échanges.

26. Le cas de la pilule abortive R.U. 486 est un exemple extrême d'un produit dont l'importation est bannie de certains pays de l'OCDE pour des raisons uniquement culturelles, mais de nombreux exemples existent dans le secteur médical.

4. Contributions de l'analyse économique

4.1. *L'analyse économique et les problèmes de qualité*

Qualité socialement optimale. On peut définir une qualité socialement optimale au sens économique. Celle-ci dépend du coût à produire une qualité plus élevée et de la disposition à payer des consommateurs pour un niveau de qualité donné. Il en est de même pour le cas particulier de l'innocuité des produits. Si les producteurs et les consommateurs sont parfaitement informés sur les caractéristiques des produits, un marché concurrentiel sur lequel se confrontent une offre et une demande de qualité peut amener à une qualité d'équilibre socialement optimale. Dans le domaine sanitaire, cela signifie par exemple qu'il s'établira un niveau d'innocuité dont le coût sera considéré comme acceptable par les consommateurs (cette conception économique du "bon" niveau d'innocuité des produits diffère de l'idée répandue selon laquelle le risque zéro est préférable dans la mesure où davantage d'innocuité n'a jamais un coût nul). Néanmoins il peut y avoir des imperfections de marché, et la confrontation de l'offre et de la demande peut amener spontanément à une qualité offerte qui soit, par exemple, trop basse. Les mécanismes économiques qui sont alors en œuvre sont décrits dans les sections suivantes.

Commerce international et qualité des produits. La théorie du commerce international traite des problèmes de qualité en considérant des marchés sur lesquels les produits sont différenciés. On distingue classiquement deux types de différenciation des produits. En différenciation *verticale*, la notion de qualité supérieure correspond à une segmentation du marché en fonction du revenu des consommateurs (à prix égal, tous les consommateurs choisiraient la qualité supérieure sans ambiguïté). La différenciation *horizontale*, au contraire, repose davantage sur une notion de goût, et correspond à une segmentation du marché en fonction de préférences individuelles. A prix égal, les choix des différents consommateurs se porteraient ainsi sur des produits différents.

Les justifications à la libéralisation du commerce sont multiples et elles restent largement incontestées par les développements récents de la théorie économique avec des produits différenciés. La spécialisation des pays selon leurs avantages comparatifs permet la baisse des prix réels ce qui se traduit par la possibilité de consommer des produits d'une qualité supérieure, à dépense égale (en différenciation verticale). Dans d'autres cas, la libéralisation des échanges permet de baisser le coût du panier préféré par le consommateur (en différenciation horizontale). Les pays peuvent tirer parti de rendements d'échelle croissants lors de l'ouverture des marchés, ce qui abaisse les coûts de

production à qualité constante. La concurrence accrue qu'entraîne la libéralisation des échanges incite les entreprises à proposer une meilleure combinaison qualité-prix. De plus, l'échange international augmente la diversité des produits et la liberté de choisir a un impact généralement positif sur le bien-être du consommateur. En effet, lorsque, du fait des barrières réglementaires, les consommateurs n'ont pas accès aux produits étrangers de meilleure qualité, il en résulte des coûts en bien-être²⁷. Enfin le commerce international permet une diffusion rapide des technologies, accroissant le rythme du progrès technique qui lui aussi favorise une augmentation de la qualité des produits à prix constant.

Cependant les effets bénéfiques de la libéralisation des échanges peuvent être atténués par certaines inefficacités survenant spontanément sur les marchés. Ceci peut conduire l'État à intervenir d'une manière différente afin d'éviter de tels inconvénients et de maximiser les gains dus aux échanges. Les sections suivantes abordent trois cas qui peuvent concerner la question de la libéralisation des échanges et de la qualité des produits alimentaires : les problèmes de concurrence imparfaite, d'information et l'existence de risque.

4.2. *Concurrence imparfaite et offre d'une qualité sous optimale*

La libéralisation des échanges se traduit généralement par la remise en cause de situations oligopolistiques et joue dans le sens d'une plus grande concurrence. Or les liens entre concurrence et qualité des produits sont ambigus. Une entreprise en situation de monopole a comme stratégie de restreindre la quantité offerte, mais peut dans certains cas également fixer une qualité offerte à un niveau indésirable pour la société de manière à maximiser son profit

27. Lorsque l'on est en présence de différenciation verticale, les obstacles réglementaires au commerce se traduisent classiquement par une restriction du domaine de choix des consommateurs sur le segment de qualité disponible. Le résultat est que le marché peut ne pas être couvert, et qu'une frange significative peut être privée de la consommation d'un produit bon marché, mais de qualité inférieure, qu'elle serait désireuse d'acquérir (Bureau et al. 1997 montrent ce mécanisme dans le cas de l'interdiction des viandes hormonées dans l'Union européenne). En différenciation horizontale, les restrictions aux échanges se traduisent par une moindre variété des produits présents sur le marché. Ceci se traduit également par des pertes de bien-être pour les consommateurs, dans la mesure où le choix entre un grand nombre de produits est un élément qui entre de façon positive dans leur fonction d'utilité (voir Krugman, 1979).

privé²⁸. La libéralisation des échanges, en accroissant la concurrence aura alors un effet positif sur la qualité offerte. Néanmoins, plus de concurrence sur un marché peut également avoir des effets pervers. Plus de concurrence peut amener à ce que des segments de qualité ne soient pas approvisionnés, ou globalement que la qualité sur le marché baisse (Gal-Or, 1989a). Lorsque les entreprises ont des coûts fixes, il a également été montré que l'accroissement de la concurrence peut amener les producteurs à fixer des qualités plus éloignées de la qualité socialement optimale, afin de limiter la baisse de leurs profits (Reitzes, 1992).

Toutes choses égales par ailleurs, la libéralisation des échanges, en accroissant le degré de concurrence dans l'industrie, pourrait alors favoriser une course à la faible qualité ou à la différenciation fictive, en particulier si les consommateurs observent plus facilement les prix que la qualité (Beales *et al.*, 1981). Lorsqu'il existe des relations négatives entre les quantités produites et le niveau de qualité, davantage de concurrence pourrait inciter les entreprises à offrir une qualité plus faible. En pratique, il est difficile d'imaginer que l'ouverture des frontières et de possibles effets négatifs d'une concurrence "excessive" sur la qualité, qui conduiraient à une différenciation sous-optimale des produits, ne l'emportent sur les effets positifs de la libéralisation des échanges. Si les consommateurs ne sont pas trompés sur la qualité affichée, une concurrence à la baisse de qualité ne paraît pas être un grand danger. Néanmoins, c'est un point sur lequel la théorie reste ambiguë et on ne peut exclure les cas où la concurrence des entreprises étrangères puisse nuire au développement de la commercialisation des produits et à l'offre de produits de qualité. Les différences de normes ont soulevé des préoccupations, notamment dans le domaine de l'étiquetage des produits (comme par exemple, le différend interne à l'UE sur la définition du chocolat et du yaourt). Si l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle de normes devait aboutir au plus petit commun dénominateur, la globalisation des marchés pourrait arriver à la perte de certains segments de produits de qualité.

28. Le mécanisme de base est que le bien-être social dépend de la somme des dispositions à payer des consommateurs, alors que le monopole ne s'attache, pour fixer la qualité de sa production, qu'à la disposition à payer du consommateur marginal. Si ces deux dispositions à payer sont très différentes, le choix de qualité sera sous-optimal du point de vue social (Spence, 1975). Plus généralement, en situation de concurrence imparfaite, il y a peu de raisons pour que des producteurs fixant de manière simultanée les niveaux de qualité et de quantité de leurs produits, offrent une qualité socialement optimale (Krouse, 1990).

4.3. *Les problèmes d'information imparfaite*

D'une manière générale, si les consommateurs ne sont pas complètement informés sur les caractéristiques des produits, ils peuvent consommer un produit dangereux, ou acquérir une qualité qu'ils ne souhaitent pas consommer, ou encore payer un prix ne reflétant pas la qualité effective du bien. Tous ces cas peuvent conduire à un niveau de bien-être de la société inférieur à ce qu'il serait en situation d'information parfaite. Les mécanismes de marché peuvent amener les vendeurs à offrir un niveau insuffisant de qualité ou de sécurité lorsque l'information est imparfaite. Dans certains pays, la menace d'action légale individuelle ou catégorielle des consommateurs contre le secteur industriel joue un rôle significatif dans la régulation du comportement du secteur de la transformation (dans les pays anglo-saxons, par exemple, notamment aux États-Unis). Dans d'autres pays où les poursuites judiciaires ou la responsabilité privée ne sont pas si développées, le besoin de réglementation en faveur des consommateurs se fait davantage sentir.

Les biens de consommation peuvent être classés en biens *de recherche*, biens *d'expérience* et biens *de confiance* (respectivement *search*, *experience* et *credence goods*). On parle ainsi d'un bien de recherche lorsque le consommateur est capable d'en évaluer la qualité avant l'achat, d'un bien d'expérience lorsqu'il découvre la qualité du bien seulement après l'avoir consommé, et d'un bien de confiance lorsqu'il ne découvre jamais (ou à très long terme) la qualité du bien. Les biens de recherche sont ceux pour lesquels une information parfaite peut être acquise, même si cela peut nécessiter un coût. Les composantes organoleptiques de la qualité (le goût) relèvent généralement de l'aspect "expérience". Cependant, dans le domaine agroalimentaire, de nombreux biens relèvent de l'aspect "confiance" (Caswell et Mojduska, 1996). C'est par exemple le cas lorsque la composante "sécurité" de la qualité, ou encore la composition nutritionnelle d'un produit sont en cause. C'est également le cas lorsque l'on s'attache aux composantes éthiques, culturelles ou environnementales de la qualité. Ces trois types mettent en œuvre des mécanismes économiques différents. Avec des biens d'expérience, par exemple, les incitations à frauder sur la qualité sont limitées par les sanctions des consommateurs lors d'achats répétés. Dans le cas des biens de confiance, il n'existe alors pas de mécanisme spontané de régulation par le marché, et il est plus difficile de signaler de manière crédible la qualité. Les échecs du marché mis en évidence par Akerlof peuvent par exemple perdurer à long terme dans le cas de biens de confiance (encadré 1).

Les dysfonctionnements du marché liés à l'information imparfaite décrits dans l'encadré 1 peuvent réduire les effets bénéfiques de la libéralisation des échanges sur le bien-être collectif. L'ouverture des marchés peut amener des produits étrangers de qualité moins bien connue par les consommateurs nationaux à coexister avec les productions locales. Les biens importés peuvent être perçus comme étant d'une qualité inférieure, à cause de doutes sur les procédures de contrôle à l'étranger, ou du poids différent donné à chacun des attributs composant la qualité. En affectant les perceptions des consommateurs quant à la qualité moyenne des produits présents sur le marché, la libéralisation des échanges peut donc contribuer à une diminution de la demande ou de la disposition à payer des acheteurs.

Encadré 1. Information imparfaite et inefficacité du marché

L'information imparfaite sur la qualité des produits peut entraîner des dysfonctionnements du marché, affectant les prix et les qualités des produits échangés. Deux grands types de problèmes sont généralement distingués. Dans les cas d'anti-sélection (*adverse selection*) les vendeurs ne décident pas de la qualité de leurs produits. Dans les cas de risque moral (*moral hazard*), les vendeurs décident du niveau de qualité de leurs produits. Dans les problèmes d'innocuité des aliments, par exemple, les risques de long terme et ceux que les producteurs ne maîtrisent pas relèvent des mécanismes d'anti-sélection, alors que ceux qu'ils contrôlent renvoient à la notion de risque moral.

Lorsqu'ils ne peuvent pas distinguer la qualité spécifique des différents produits, les consommateurs ne sont pas prêts à payer un prix aussi élevé que celui qu'ils donneraient s'ils étaient certains de la grande qualité du bien. Akerlof (1970) a montré que l'information imparfaite du consommateur sur la qualité des produits pouvait aller jusqu'à entraîner une fermeture totale du marché (absence d'échange) si, par manque d'information, la disposition à payer des acheteurs est insuffisante pour couvrir les coûts de production. Si la disposition à payer des acheteurs est inférieure au coût lié à la production des biens de grande qualité, seuls les biens de faible qualité (moins coûteux à produire) sont échangés, et la grande qualité se trouve exclue du marché (l'exemple célèbre d'Akerlof où la "mauvaise qualité chasse la bonne" portait sur la qualité des voitures d'occasion ou "*lemons*").

(voir page suivante)

(suite)

Pour pallier ces dysfonctionnements, les vendeurs peuvent signaler la qualité de leurs produits. Ce signal peut passer par le prix dans le cas d'un **bien d'expérience**. Dans un cas de risque moral, Shapiro (1983) a montré qu'un prix plus élevé que le prix d'information parfaite pouvait inciter des producteurs à offrir durablement une qualité haute. Ce supplément de prix constitue la rente d'information, qui permet de maintenir l'effort de qualité au cours du temps et donne une incitation à ne pas tricher sur la qualité²⁹. Ce mécanisme peut assurer une segmentation du marché et une information des consommateurs. Mais il a un coût pour la société, par rapport à une situation d'information parfaite, les consommateurs ayant à payer l'augmentation du prix nécessaire pour signaler la qualité. Dans le cas de **biens de confiance**, ce mécanisme est inopérant. Les consommateurs ne détectent jamais la qualité des produits. La répétition des achats ne leur apporte aucune information supplémentaire, et ne modifieront pas leur comportement, ne donnant pas d'incitations aux producteurs à offrir de la grande qualité.

Le mécanisme passant par les prix décrit ci-dessus n'est pas la seule forme de signal de la qualité. Les entreprises peuvent dépenser de fortes sommes en publicité, par exemple, et les consommateurs anticiperont que de telles dépenses ne peuvent être couvertes que par une rente d'information, ce qui indique que le produit est de grande qualité (si c'est un bien d'expérience). Une autre forme de signal est l'affichage de garanties ou de dédommagements très élevés en cas de problèmes (Gal-Or, 1989b, Lutz, 1989). Les entreprises peuvent aussi établir une réputation par une marque ou un signal de qualité tel un label. L'État peut rendre plus crédible un signal de qualité en avalisant une certification. À l'inverse, les consommateurs peuvent avoir recours à des intermédiaires tels que des courtiers ou des négociants qui, mieux informés, peuvent les renseigner de manière crédible sur la qualité des biens offerts. Mais dans tous ces cas, l'information imparfaite a un coût en bien-être pour la société.

Dans le cas de biens d'expérience, si les producteurs étrangers bénéficient d'un avantage en coût pour les biens de faible qualité, l'ouverture des frontières modifie la distorsion des prix nécessaire pour signaler la grande qualité des produits domestiques. La libéralisation des échanges pourra avoir pour effet d'une part une baisse des prix sur les segments de produits de faible qualité, et d'autre part une hausse des prix sur les segments de produits de haute qualité. Le deuxième effet a un impact négatif sur le bien-être du consommateur, qui peut compenser l'impact positif du premier effet (ce cas est développé par Falvey, 1989). Dans le cas de biens de confiance importés, le contrôle sur le processus de production, qui permet seul d'acquérir l'information

29. Un producteur de biens de grande qualité a un intérêt économique à maintenir sa réputation. S'il vendait un produit de mauvaise qualité en le signalant par un prix de grande qualité, les acheteurs, en détectant la qualité après la consommation, ne répèteraient pas leurs futurs achats chez ce vendeur. Le coût d'établissement de la réputation, qui ne peut être qu'amorti par la rente d'information, a un effet incitatif et empêche un producteur de faible qualité de signaler son produit comme étant de grande qualité.

sur la qualité, est difficile. Les entreprises étrangères sont aussi davantage à l'abri de sanctions juridiques (responsabilité civile), ce qui peut encourager les comportements de fraude sur la qualité, lorsque celle-ci n'est pas directement vérifiable par le consommateur. Là aussi, ceci occasionne des coûts en bien-être qui limitent les effets positifs de la libéralisation des échanges.

Dans certains cas, on peut concevoir que davantage d'information puisse diminuer les ventes en faisant prendre conscience aux consommateurs que certaines pratiques existent (une des raisons pour lesquelles peu de consommateurs ont des objections vis-à-vis des produits irradiés ou génétiquement modifiés dans certains pays est qu'ils ne réalisent pas que ces techniques sont utilisées pour produire les biens qu'ils consomment quotidiennement). Néanmoins, lorsque les consommateurs savent qu'ils sont imparfaitement informés, l'information imparfaite affecte le fonctionnement des marchés dans le sens d'une baisse du nombre de transactions. En présence d'information imparfaite, la libéralisation des échanges peut favoriser des phénomènes tels que l'élimination des produits de grande qualité, ou tels que des distorsions de prix, particulièrement dans le cas de biens de confiance. L'incertitude des consommateurs quand au type de produits présents sur le marché (qui résulterait de l'importation de biens comme des viandes hormonées ou de graines transgéniques par exemple) pourrait affecter la demande et poser ce type de problèmes (Bureau *et al.*, 1997). Il est théoriquement possible que les pertes de bien-être du fait d'une plus faible disposition à payer des consommateurs soient supérieures aux gains de bien-être permis par l'importation à plus bas coût. Il est alors possible que la libéralisation des échanges se traduise par davantage de flux commerciaux mais par une baisse du bien-être collectif au niveau mondial. (Thilmany et Barrett, 1997 ; Bureau *et al.*, 1997). La possibilité pratique pour que se produisent de tels cas théoriques n'a pas été démontrée. Néanmoins, sur le plan analytique, de nombreux travaux montrent que les effets informationnels peuvent limiter les gains en bien-être que permet la libéralisation du commerce à travers la baisse des prix et de l'accroissement de la diversité des produits (Falvey, 1989 ; Grossman et Shapiro, 1988).

4.4. *Aspects économiques de l'accroissement du risque lié au commerce international*

En favorisant la dissémination des parasites et des agents pathogènes, le commerce international accroît le risque sanitaire et phytosanitaire. L'obstruction des canalisations de grandes villes nord-américaines par des coquillages exotiques apportés par des coques de cargos est un exemple. Différentes intoxications récentes aux États-Unis le montrent également,

certaines étaient causées par des produits importés (comme les gastro-entérites -- *Cyclospora* -- qui semblent provenir de fruits du Guatemala, des épidémies liées à des importations de carottes du Pérou, de fraises du Mexique, de lait de coco de Thaïlande, de champignons de Chine, de *snack-foods* d'Israël, etc. Voir *New York Times*, 22 septembre 1997). Ceci impose des coûts à la société, tels la baisse des rendements dans le cas d'une épizootie ou de la dissémination d'un parasite des plantes, ou le coût des traitements et des soins. Ces coûts peuvent être importants du fait des externalités qui existent, en matière d'épidémies (sans que des produits importés soient nécessairement en cause, le coût des épizooties de fièvre aphteuse, en 1997, au Taipei Chinois et de peste porcine en 1996 aux Pays-Bas représentent des sommes considérables ; OCDE, 1998a).

La libéralisation des échanges modifie de ce fait l'aspect "bien public" de l'innocuité des produits. Par exemple, il se peut que la réputation d'un pays entier souffre des carences d'un seul producteur en matière d'innocuité des produits, et que ceci affecte tous les exportateurs. En augmentant le nombre de consommateurs d'un produit donné, la libéralisation des échanges peut amener à modifier l'offre économiquement optimale d'innocuité, dans la mesure où, comme c'est généralement le cas avec des biens publics, cette offre est fonction de la disposition totale à payer de l'ensemble des consommateurs (Henry, 1991).

Habituellement, lorsque les agents économiques ont une aversion pour le risque et sont prêts à payer pour l'éliminer (par exemple sous la forme d'une assurance contractée pour se prévenir de ce risque), le coût social du risque peut être apprécié comme l'écart entre le bien-être anticipé et le bien-être de la société qui prévaudrait dans une situation sans incertitude³⁰. Cependant, dans le domaine sanitaire, l'aversion au risque des consommateurs est complexe. Les agents sont dans certains cas disposés à payer une "prime" très élevée pour un risque nul, par rapport à un risque très faible (Magat et Viscusi, 1993). De plus, même lorsque les consommateurs imaginent l'existence d'un risque sans qu'il ne soit étayé sur le plan scientifique, ceci peut affecter leur comportement, et se traduire par des coûts pour la société³¹. La libéralisation des échanges, qui

30. Un cas simple est celui de la production en univers incertain : pour continuer à produire en présence de risque climatique ou de risque de prix, les entreprises demandent une prime, qui se traduit par une augmentation des prix à la production. Celle-ci doit être payée par le consommateur, ce qui dégrade d'autant son bien-être. Par rapport à une situation sans risque, le bien-être des producteurs est inchangé, mais celui des consommateurs a diminué.

31. Magat et Viscusi, (1993) ont observé de nombreux cas où les consommateurs semblaient dévier de comportements "rationnels", dans le sens où leur comportement était incohérent avec les prédictions du modèle d'utilité

expose les consommateurs à des produits moins familiers, peut accroître le nombre de cas où les consommateurs ont une perception erronée du risque, ce qui soulève des questions économiques difficiles. Pollak (1995, 1998) montre que la façon dont le risque imaginaire doit être pris en compte dans le calcul économique, en particulier dans l'analyse coûts-bénéfices, n'est pas claire.

La responsabilité du commerce international dans l'accroissement du risque sanitaire et phytosanitaire est difficile à apprécier, par rapport à d'autres facteurs comme le tourisme, et les sections précédentes montrent que l'estimation des coûts sociaux de ces risques supplémentaires est difficile. Cependant, cet accroissement du risque peut limiter les gains de bien-être liés au commerce international, et devrait en toute rigueur être pris en compte dans l'analyse des gains à la libéralisation des échanges. Il faut souligner à ce propos que la seule appréciation du risque sanitaire ne permet en rien de déduire le coût pour la société de ce risque. Il peut n'y avoir qu'un produit sur mille qui présente un risque, mais ceci se traduit par une bien plus large proportion de consommateurs qui refusent d'acheter ce produit. Il serait nécessaire d'intégrer à cette analyse de risque des éléments économiques. L'Accord SPS fait la distinction entre la santé publique et la santé des plantes et animaux. Seulement dans le dernier cas, il est prévu que les "facteurs économiques pertinents" soient pris en compte.

4.5. *Le rôle et la place de l'analyse économique*

L'analyse coûts-bénéfices. Une réglementation inefficace, en matière de sécurité ou plus généralement de qualité des aliments, se traduit par le fait que les consommateurs n'obtiennent pas le niveau de qualité qu'ils accepteraient de payer, et par le fait que la qualité à laquelle ils ont accès ne leur est pas offerte au prix minimum. Une réglementation devrait ainsi être évaluée pour les

subjective anticipée. Les individus accordent selon eux un poids excessif aux probabilités faibles de risque. Les questions soulevées par la mauvaise perception du risque sont complexes. Même si les craintes du public ne sont pas partagées par les experts, elles influent sur les comportements de consommation, et sur l'état de l'économie. Les réglementations gouvernementales devraient donc prendre en compte, dans une certaine mesure, les peurs injustifiées des citoyens. De plus, dans une société démocratique, il est normal que le gouvernement se préoccupe des craintes des consommateurs, quel que soit le calcul et le degré de risque (Margolis, 1996). Cependant, dépenser de l'argent pour le traitement d'une eau propre juste parce que "les gens sont inquiets d'un risque possible" serait évidemment inefficace du point de vue économique (Pollak, 1998).

bénéfices qu'elle procure, par rapport à l'absence de réglementation, et aux coûts qu'elle impose à l'économie.

L'analyse coûts-bénéfices est utilisée pour permettre aux décideurs publics de prendre des décisions en matière de réglementations nationales. Ainsi, Arrow *et al.*, (1996) préconisent un recours systématique à cette technique, ayant observé que des écarts très importants dans le coût des mesures et leur impact réel sur la santé existent entre les différents programmes publics (ils donnent des exemples où le coût estimé par vie sauvée varie au sein d'une même agence, entre 200 000 et 10 millions de dollars selon les programmes financés, ce qui signifie qu'avec un même coût pour la société, il serait possible de sauver davantage de vies). Même si tous les risques ne sont pas acceptés de la même façon par la société et les choix de celle-ci ne peuvent se résumer à l'égalisation d'un coût statistique entre les programmes, l'analyse coûts-bénéfices est une étape importante dans l'établissement des réglementations. C'est par exemple une étape obligatoire dans le domaine de la santé pour les projets d'une certaine importance aux États-Unis (*Executive Order* 12291, 1981).

Des méthodes reposant sur des estimations du coût de la maladie ou du coût de la vie humaine abrégée peuvent ainsi être utilisées pour estimer les bénéfices des réglementations (encadré 2). Ces coûts peuvent alors être mis en parallèle avec les coûts de la réglementation sanitaire (Viscusi, 1993). En pratique, les problèmes techniques et méthodologiques sont nombreux. Par exemple, dans l'estimation des risques de cancer liés aux résidus de pesticides, il y a de fortes incertitudes sur les risques, ce qui rend délicate l'estimation économique (Antle, 1995 ; Mazurek, 1996). D'autre part, lorsque le risque est trop incertain, il est malaisé de le prévoir et l'analyse devient difficile avec les outils traditionnels. C'est le cas du risque de dissémination des gènes avec des organismes modifiés, du risque d'épidémies à long terme, comme dans le cas de l'encéphalopathie bovine et de la maladie de Creutzfeld-Jacob, ou encore de risques environnementaux. La mesure des bénéfices que procurent les réglementations destinées à garantir certains aspects éthiques ou culturels de la qualité des produits et le problème de la valeur à accorder aux risques imaginaires sont des aspects également difficiles. Il est cependant possible d'utiliser des approches reposant sur la mesure des variations d'utilité du consommateur lorsqu'il a accès à un produit qui présente des attributs auxquels il est attaché (Kopp *et al.*, 1997). Si, par exemple, des consommateurs accordent une valeur particulière au fait qu'un bien soit produit sans recours à des procédés biotechnologiques, ou à des techniques de stérilisation par irradiation, l'estimation de leur disposition à payer permet une quantification monétaire de la variation de satisfaction du consommateur résultant, par exemple, d'une

réglementation interdisant le procédé en question (Viscusi *et al.*, 1995 ; Magat et Viscusi, 1993).

Encadré 2. Méthodes d'estimation des bénéfices des réglementations sanitaires et techniques

Dans le domaine de l'innocuité des aliments et de la propagation des maladies des plantes et des animaux, l'analyse coûts-bénéfices nécessite de quantifier le niveau des risques et d'estimer l'impact économique de ces risques. Cette analyse est largement employée, quoique de manière très inégale selon les pays, pour juger de l'intérêt d'une réglementation, mais aussi pour comparer les avantages et inconvénients de plusieurs modes possibles d'intervention de l'État. En particulier, elle permet de rationaliser le renforcement des contrôles sanitaires, par rapport au développement de l'information et de la sensibilisation des consommateurs ou d'éclairer les décisions quant à l'instauration de normes réglementaires (Kopp *et al.*, 1997).

Il existe plusieurs méthodes pour estimer le coût de la mortalité et de la morbidité et évaluer en termes monétaires les bénéfices d'une intervention de l'État qui permettrait de réduire les risques sanitaires. La méthode dite du *capital humain* accorde une valeur à la réduction du risque de mort prématurée qui repose sur une évaluation des flux actualisés du travail des citoyens. La valeur de la vie prolongée (statistiquement) par une réglementation, pour un individu d'un âge donné, correspond à la somme actualisée de l'espérance mathématique de ses revenus (Freeman, 1993). Des extensions ont été proposées, en particulier en intégrant des aspects non marchands et en intégrant une valeur de la descendance de l'individu (Viscusi, 1993). La méthode du *coût de la maladie* accorde une valeur à la réduction de la morbidité par des mesures sanitaires ou réglementaires. Elle repose sur une estimation des frais médicaux et des pertes de productivité liés à la maladie (Buzby *et al.*, 1996). Sont inclus dans la valeur de la réduction de la maladie des coûts d'opportunité qu'il y a à investir dans des activités réduisant le risque (Landefeld et Seskin, 1982). Comme dans le cas de la méthode du capital humain, il y a nécessité d'utiliser des méthodes statistiques pour estimer le risque, en particulier des relations doses-effets.

Même si elles sont plus délicates à mettre en œuvre, des méthodes reposant sur l'estimation des consentements à payer ont une portée plus générale, puisqu'elles permettent de traiter des phénomènes de qualité qui ne se traduisent pas par une maladie identifiable à court terme. La méthode dite *de dépense préventive* tente de mesurer le consentement à payer des agents en observant les efforts entrepris pour éviter la maladie. Elle ajoute aux estimations du coût de la maladie une évaluation monétaire de la désutilité à être malade, et une estimation de la dépense préventive qu'est prêt à faire l'individu en fonction d'un niveau donné de l'agent pathogène (Harrington et Portney, 1987). Les méthodes d'*évaluation contingente* consistent à demander directement aux individus leurs consentements à payer pour réduire le risque d'une maladie, ou plus généralement pour disposer d'une qualité supérieure d'un bien. Par la révélation directe des dispositions à payer, cette approche permet en principe d'obtenir une estimation monétaire de l'ensemble des bénéfices liés à une mesure. Néanmoins, il est nécessaire de corriger les réponses des biais statistiques, liés aux incitations qu'ont les personnes interrogées de surestimer ou sous-estimer leur acceptation de payer (qui dépend en particulier de leur anticipation qu'ils auront ou n'auront pas à payer la somme révélée). Ces techniques étant très

(voir page suivante)

(suite)

utilisées dans le cadre des problèmes d'environnement, des efforts ont été faits récemment pour harmoniser les méthodologies d'enquêtes (voir, aux États-Unis, NOAA panel, *Federal Register* 58,10). Les méthodes d'*économie expérimentale* connaissent actuellement un fort développement. Elles consistent à faire révéler leur consentement à payer pour des qualités particulières à un groupe d'individus en situation de simulation de leur comportement réel. Un échantillon de consommateurs est par exemple sélectionné et placé dans une situation d'achat réel. Ces méthodes sont cependant assez lourdes à mettre en œuvre. Elles permettent une mesure fine de la valeur qu'un échantillon d'individus accorde à différents seuils sanitaires, par exemple, en fonction de l'information reçue (Hayes *et al.*, 1995).

Les méthodes précédentes sont utilisées pour évaluer les bénéfices qu'il y a à établir une réglementation protégeant la santé du consommateur, ou assurant qu'il acquière la qualité qu'il désire. En ce qui concerne les coûts des réglementations, les méthodes d'évaluation reposent généralement sur l'estimation des pertes en bien-être pour les différents agents, lorsqu'ils doivent se plier à une réglementation. Ceci comprend par exemple le coût à s'équiper en matériel adéquat pour les entreprises, ainsi que de nombreux autres coûts directs et indirects. Kopp *et al.*, (1997) donnent des illustrations de telles estimations. Une méthode d'estimation consiste à les chiffrer comme les opportunités auxquelles il a fallu renoncer. Ceci inclut la diversion de ressources, la valeur des intrants spécifiques qui deviennent inutiles, le surcoût des techniques de substitutions, et les écarts de prix avec les produits de remplacement que doit supporter le consommateur.

Les accords internationaux sur les mesures sanitaires et techniques ne font pas obligation aux pays d'adopter seulement des réglementations dont les bénéfices dépassent les coûts (Roberts, 1997). En pratique, dans de nombreux pays, des restrictions à l'importation sont prises sous des motifs sanitaires, pour éviter la propagation d'insectes par exemple, sans que soient chiffrées auparavant les pertes potentielles. Quelquefois, celles-ci sont très faibles eu égard aux coûts imposés aux consommateurs par la réglementation. Un recours plus systématique au calcul économique permettrait de comparer les gains en bien-être apportés par les restrictions aux importations aux gains en bien-être que peut amener un commerce plus libre.

4.6. *L'analyse économique et le règlement des différends*

Critères scientifiques et critères économiques. A l'heure actuelle, l'analyse économique est au second plan dans le mode de règlement des conflits en matière de barrières techniques et sanitaires, par rapport à l'estimation des risques. L'analyse économique peut cependant aider la décision publique lorsqu'il s'agit de choisir entre différentes options de gestion du risque, ou pour décider des restrictions et quarantaines à l'importation (James et

Anderson, 1998). Elle peut également donner une base plus claire pour débattre du rôle des "autres facteurs légitimes" que les dangers pour la santé humaine, problème qui est maintenant reconnu (voir, par exemple, le point sur "le rôle de la science et la mesure dans laquelle d'autres facteurs sont pris en compte", 13^{ème} session du Comité du *Codex* sur les principes généraux, 7-11 septembre 1998, Paris).

L'idée d'une science objective comme guide de l'adoption des mesures SPS tout en minimisant les effets commerciaux négatifs prévaut dans l'Accord SPS. En pratique, les interférences économiques et politiques sont importantes. Souvent, les seuils n'ont pas été fixés sur la base des seuls effets médicaux, mais aussi en fonction de ce qu'il était techniquement et économiquement possible de réaliser, et de nombreux scientifiques reconnaissent en privé que certains standards sont définis "*a posteriori*" (cas des seuils de radioactivité). Depuis que leurs recommandations ont potentiellement valeur de normes obligatoires, avec des enjeux économiques considérables, il est difficile pour les scientifiques de faire abstraction des considérations économiques. Salter, (1988), Powell, (1997), Hillman, (1997) ont donné de multiples exemples de "science mandatée", ou de "science négociée". Les industriels sont en outre très présents dans les comités du *Codex* et les comités joints de la FAO et de l'OMS.

Derrière les critères scientifiques, un arbitrage coûts-bénéfices se fait parfois d'une manière implicite, par la détermination de standards dans laquelle interviennent des considérations économiques, mais aussi par la référence à une analyse de risque dans le règlement des différends. Celle-ci prévoit une phase de gestion du risque, qui est principalement basée sur des éléments scientifiques et fait référence aux modalités selon lesquelles on pourra réduire le risque à un "niveau acceptable". La gestion du risque peut cependant inclure des considérations économiques et, en dernier ressort, les décisions prises sont souvent de l'ordre du politique. Intégrer plus explicitement l'analyse coûts-bénéfices pourrait aider les gestionnaires de risque et apporter plus de transparence dans la procédure.

Un parallèle avec la politique de la concurrence. La procédure de règlement des différends sanitaires et techniques dans le cadre de l'OMC pourrait s'inspirer de l'exemple de la politique de la concurrence. Pratiquement aucune des politiques de la concurrence des pays de l'OCDE n'a comme finalité le maintien ou le développement de la concurrence. Leur objectif ultime est plutôt d'atteindre un plus grand bien-être du consommateur. En conséquence, la plupart des agences de la concurrence sont prêtes à faire des compromis (Viscusi *et al.*, 1995). Ainsi, par exemple, si certains petits épiciers en concurrence s'accordaient pour mettre leur pouvoir d'achat en commun, ceci

tendrait à réduire le degré de concurrence entre eux, du moins en matière d'achats. Les agences de la concurrence pourraient tolérer les achats groupés si elles restaient convaincues que cette disposition réduit la concurrence au minimum nécessaire pour améliorer l'efficacité de ces petits détaillants et leur permet une concurrence plus effective avec les épiceries en grandes surfaces. Un autre exemple est fourni par les efforts du secteur manufacturier pour s'assurer que chacun de ses détaillants ne vend que sur un territoire qui lui est affecté. Ces territoires en exclusivité éliminent pratiquement toute concurrence au sein d'une marque, mais peuvent s'avérer utiles pour parvenir à une augmentation rentable de la concurrence entre marques. Globalement, les agences de la concurrence gardent donc un œil sur leur objectif ultime et sont préparées à effectuer une analyse coûts-bénéfices sur des dispositions qui peuvent paraître anti-concurrentielles. Les agences de la concurrence n'ont tendance à appliquer des règles rigides que lorsque l'expérience montre que certaines pratiques n'offrent aucun potentiel de création d'avantages nets pour les consommateurs.

Leçons pour la procédure de règlement des différends. Bien qu'il n'existe aucune instance internationale gérant les différends en termes de concurrence et que, de ce fait, il n'existe pas de principes établis, le règlement des différends concernant la concurrence repose communément sur l'idée qu'une analyse économique doit guider le régulateur, et que les décisions doivent être prises au cas par cas en fonction de leurs conséquences sur le bien-être des agents. Ces principes n'interviennent pas autant dans le règlement des différends sanitaires et techniques.

L'ensemble des mesures réglementaires susceptibles de gêner les importations sont parfois qualifiées de barrières techniques ou de barrières non tarifaires (Hillman, 1991 ; Roberts et DeRemer, 1997)³². Baldwin (1970) a

32. Une définition particulièrement large est donnée par Roberts et DeRemer (1997) qui considèrent comme des barrières techniques aux échanges les mesures suivantes : i) les mesures sur les plantes et animaux qui protègent la santé de ceux-ci des risques provenant des additifs alimentaires, des toxines, des pesticides, des maladies et des organismes pathogènes ; ii) les mesures sur l'innocuité des aliments, qui visent à protéger la vie et la santé humaine de contaminants, résidus, additifs, toxines naturelles et de maladies liées aux biotechnologies ; iii) les mesures contre les fraudes commerciales, comprenant les mesures qui spécifient des compositions pour certains produits et des modes de conditionnement, et qui réglementent les dénominations des produits ; iv) les mesures sur les caractéristiques de qualité (autres que la sécurité) des produits, telles la taille, la fraîcheur, le goût ; v) les mesures qui visent à protéger les ressources qui ne sont pas propriété d'un seul pays.

cependant proposé de définir les barrières non tarifaires comme des politiques qui réduisent le revenu mondial potentiel. Il se peut ainsi que des politiques qui en pratique restreignent les flux d'échanges, ne soient pas considérées comme des barrières non tarifaires si elles ont pour effet de corriger des inefficacités du marché et augmenter le revenu mondial. Mahé (1997) propose d'élargir cette définition de manière à inclure des effets non marchands. Il propose de qualifier de barrière non tarifaire des mesures dont l'élimination induirait des pertes de bien-être dans certains pays qui seraient supérieures aux gains de bien-être dans d'autres pays. Cette définition est conforme à la théorie économique et à l'idée d'un arbitrage des conflits par une analyse des coûts et des bénéfices.

Lorsque les accords internationaux passent par la mise en cause de réglementations nationales qui ont également pour effet de réduire les inefficacités de marché, il se peut que les effets sur le bien-être soient analytiquement ambigus (Thilmany et Barrett, 1997). Si un arbitrage de l'OMC, par exemple, se traduit par une obligation d'importer des produits ne satisfaisant pas les préoccupations éthiques, environnementales ou culturelles des consommateurs, ceci pourrait causer des pertes de bien-être importantes du fait de mécanismes d'anti-sélection (encadré 1). Concrètement, cela pourrait par exemple se traduire par des boycotts ou des forts rejets par les consommateurs, qui affecteraient la demande de l'ensemble des biens concernés, importés et nationaux. L'estimation des coûts et bénéfices globaux nécessiterait la quantification des différentes variations de bien-être, ce qui pose de délicats problèmes techniques. Néanmoins, il est possible qu'au niveau mondial, les pertes de bien-être soient supérieures aux gains de bien-être des différents agents. Il serait alors paradoxal que la libéralisation des échanges, mise en place dans le cadre de règlement des différends par une organisation internationale, se traduise par un accroissement des flux d'échanges mais par une baisse du bien-être mondial. Le critère de Baldwin, pourrait dans de tels cas servir de base de règlement des différends (Mahé, 1997). Son utilisation pratique pourrait reposer sur une analyse coûts-bénéfices qui paraît plus en accord avec la maximisation du bien-être collectif que ne le sont des principes rigides dérivés de normes scientifiques uniformes.

De plus, il est souvent avancé que les normes et les textes du *Codex* reflètent des choix politiques et que ceux-ci devraient être étendus à d'autres choix nationaux, en matière de préoccupations des consommateurs vis-à-vis de l'environnement, des valeurs animales ou de valeurs sociales. Si ces valeurs étaient abordées sous un angle économique, ceci pourrait favoriser le rapprochement des différents points de vue³³. Si les agents ont une véritable

33. Comme elle repose sur la révélation des préférences individuelles, l'analyse coûts-bénéfices peut être vue comme un outil pour organiser de multiples

aversion pour certains produits importés, pour des raisons sanitaires ou culturelles, ceci se traduit par une disposition à payer pour éviter ces produits. Intégrer plus largement cette disposition à payer dans le règlement des différends, en la mettant en relation avec les coûts pour les autres agents économiques, permettrait de tenir compte des préférences des consommateurs et d'internaliser des craintes jusqu'ici diffuses vis-à-vis de la globalisation des économies. Ceci pourrait également permettre d'éviter que, dans l'esprit de ses détracteurs, la libéralisation des échanges ne soit associée à l'idée d'obligation de consommer des produits qui ne répondent pas aux aspirations des populations. L'analyse économique permettrait par cette voie d'objectiver les aspirations des consommateurs, même si cela soulève de nombreux problèmes pratiques³⁴.

5. Considérations pour les analyses futures

Les sections précédentes soulèvent un certain nombre de préoccupations en termes d'échanges concernant l'innocuité et la qualité des produits alimentaires, et donnent des indications sur la contribution de l'analyse économique pour résoudre ces problèmes. Cette section présente une brève description de quelques domaines où des recherches devraient être menées.

5.1. *L'acceptabilité des standards internationaux*

L'objectif de l'Accord SPS est d'améliorer la santé des individus, des animaux et des végétaux, d'établir un cadre multilatéral de règles et de disciplines pour guider le développement, l'adoption et l'application des mesures SPS afin de minimiser les effets négatifs sur les échanges et d'utiliser davantage les normes internationales, les lignes directrices et les recommandations développées par les organismes internationaux compétents. L'Accord SPS exige que les mesures reposent sur la science. Les normes élaborées par les instances internationales compétentes et leurs organisations

informations et points de vue dans un cadre cohérent. De ce point de vue, la micro-économie peut être vue comme un langage de négociations (voir Henry, 1984).

34. Les difficultés techniques de l'évaluation économique ne doivent pas être exagérées. Les méthodes décrites dans l'encadré 2 ont soulevé des difficultés comparables dans l'estimation des coûts et bénéfices environnementaux, et l'on a progressé vers un accord sur l'utilisation de ces procédures (voir le National Oceanic and Atmospheric Administration 1992 panel, Federal Register 58,10).

satellites, en particulier le *Codex*, l'OIE et l'IPPC, jouent un rôle important, étant donné que selon l'article 3.1 de l'Accord SPS et dans le souci d'harmoniser les mesures SPS sur la plus large base possible, les pays Membres doivent baser leurs mesures SPS sur les normes internationales, les lignes directrices et les recommandations mises en place par ces organisations. Ainsi, les compétences de ces standards internationaux, lignes directrices et recommandations, étant donné le nouveau rôle qui leur est attribué dans les différends commerciaux, soulèvent des enjeux.

Il serait possible de mieux comprendre le processus de normalisation internationale et son impact sur les échanges en examinant la capacité de ces institutions internationales à répondre aux besoins actuels en termes d'échanges agroalimentaires mondiaux (en prenant en compte leur processus de décision interne), en déterminant de quelle manière les actants nationaux tels que les instances de normalisation ou de réglementation utilisent ces réglementations techniques (y compris la certification) et de quelle manière ceci contribue à l'ouverture des marchés et à la concurrence dans un contexte de globalisation des économies. L'un des domaines de contentieux est l'interprétation du principe de précaution, tel qu'il est notamment défini à l'article 5.7 de l'Accord SPS et sur la base duquel les membres peuvent adopter certaines mesures sanitaires ou phytosanitaires provisoirement tout en recherchant des informations supplémentaires lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes.

5.2. *Les standards sociaux et les préférences des consommateurs*

Une partie de l'opinion publique craint que la libéralisation des échanges ne menace des politiques dont les objectifs sont par exemple environnementaux ou sociaux. Le point de vue de cette catégorie de citoyens est que les échanges doivent être contrôlés et que l'harmonisation ou la coordination des standards est un préalable nécessaire à la libéralisation des échanges (Hillman, 1997). Ceci pourrait conduire les gouvernements à restreindre l'accès au marché lorsque les conditions de production des pays exportateurs ne satisfont pas les standards des pays importateurs. Ils pourraient être tentés de compenser les coûts nationaux associés à des réglementations sociales et environnementales par des droits de douane, pour créer les conditions "plus égales" de production, et pour encourager les pays tiers à améliorer les conditions sociales de production. De plus, les consommateurs sont de plus en plus préoccupés par les méthodes utilisées dans la production agricole et alimentaire. Ils veulent que les aliments soient produits d'une manière qui préserve les ressources, protège l'environnement et satisfasse à des préoccupations éthiques, comme le bien-être animal et les organismes

génétiqnement modifiés. Le Livre vert de la Commission européenne de 1997, *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, invite explicitement à proposer des initiatives pour mieux répondre aux nouvelles aspirations des consommateurs.

La façon dont les préoccupations sociales et les préférences des consommateurs influencent les réglementations est mal connue. Une revue de la façon dont les pays de l'OCDE prennent en compte ces problèmes sociaux et les préférences des consommateurs dans la mise en place des réglementations sur l'innocuité et la qualité serait utile. (notamment une analyse comparative des mécanismes réglementaires régissant la biotechnologie agricole dans les pays Membres). Les revues des politiques alimentaires de l'UE et aux États-Unis pourraient constituer un bon début, tout comme les nouvelles agences de réglementation des produits alimentaires en France et au Canada. Il serait particulièrement intéressant de connaître dans quelle mesure les normes internationales sont utilisées dans ce processus et la manière dont sont intégrées les considérations portant sur les échanges. L'étude pourrait s'étendre à un ou plusieurs aspects de gestion publique tels que la coordination des politiques, la cohérence, l'organisation et les dispositions ainsi que l'économie politique des réglementations (notamment le rôle des associations de consommateurs, des ONG, des médias, de la consultation et de l'information).

5.3. *Les coûts d'administration et de contrôle*

L'action des gouvernements pour définir, mettre en place et faire respecter des standards minimums d'innocuité, de qualité et d'étiquetage des produits alimentaires est importante. Ces dernières années, le rôle des gouvernements dans ce domaine a été réexaminé, en particulier parce que l'harmonisation et l'équivalence (reconnaissance mutuelle) revêtent une plus grande importance du fait de l'augmentation des échanges, des pressions du marché, des nouvelles technologies, du flux d'information et de la participation publique. Le développement des réglementations risque de renforcer les agences et de se traduire par le développement de l'administration et de sa complexité. Peu de travaux ont mesuré le coût induit par davantage de réglementations, leur suivi et leur contrôle. Dans la mesure où il existe de grandes différences entre les pays de l'OCDE en ce qui concerne le cadre réglementaire et la structure administrative, il serait utile d'estimer les coûts pour les consommateurs et contribuables.

Plus important probablement serait d'examiner les coûts pour les entreprises, qui peuvent affecter leur compétitivité internationale comme leur viabilité, surtout pour les petites et moyennes unités. Ces coûts sont d'autre part transmis aux consommateurs sous la forme de prix élevés. Les réglementations sur la sécurité et qualité des produits alimentaires peuvent prendre de nombreuses formes (par exemple, des obligations de résultat, des spécifications sur les procédés, etc.). Le coût total d'application des standards dépasse de loin le simple coût administratif, et il est nécessaire de laisser autant que possible une flexibilité aux agents. En général, il est préférable de permettre aux entreprises de choisir la manière de remplir un objectif donné, ce qui leur permet de choisir le procédé à moindre coût et d'innover pour l'atteindre. La comparaison des coûts imposés à l'industrie et aux consommateurs par les réglementations, entre les pays et, éventuellement, les secteurs pourrait expliquer les variations de coûts d'administration. La présente étude donne aussi des indications sur le manque d'informations sur les effets commerciaux des réglementations sur les produits alimentaires et des travaux supplémentaires dans ce domaine fourniraient des informations précieuses sur l'impact négatif et positif de ces règlements sur l'accès aux marchés.

5.4. *Le rôle des standards privés*

Dans le domaine de l'innocuité et de la qualité alimentaires des standards privés complètent souvent, et même dépassent les exigences émises par les organismes publiques de sécurité des aliments. Il existe un débat constant sur le degré d'intervention souhaitable de la part des pouvoirs publics sur la réglementation de la qualité. Afin de déterminer la place des standards privés une distinction claire doit être faite entre les réglementations qui se traduisent par un bénéfice public et ceux qui accroissent les gains privés, ces dernières devant être financées par les bénéficiaires. Dans la plupart des cas, les réglementations sur l'innocuité et la santé sont considérées comme offrant un bien public, alors que les normes telles que la certification et l'étiquetage devraient plutôt être laissées à l'industrie, qui a une meilleure connaissance des besoins du marché.

Le développement des standards privés soulève des questions importantes en ce qui concerne l'avenir des réglementations sur la sécurité et la qualité des aliments. Ils représentent un déplacement de la responsabilité, des agences publiques vers l'industrie. Ceci soulève des questions sur l'influence des intérêts privés plutôt que publics dans la définition des réglementations. D'autre part, la croissance de la réglementation privée, par les certifications et labels, qui s'additionne aux réglementations publiques accroît en pratique le nombre de normes auxquelles les entreprises doivent se plier. Ceci pourrait accroître de

façon significative le coût pour la filière et les consommateurs. Les réglementations privées pourraient également être utilisées par les entreprises nationales, pour réduire l'accès au marché des concurrents étrangers. L'importance croissante des standards privés mérite un examen du rôle relatif de l'industrie et de la puissance publique dans la réglementation, y compris de ses effets sur les échanges internationaux (par exemple, accès au marché, harmonisation, transparence et concurrence).

ANNEXE 1. LES ACCORDS SPS, TBT ET L'ORGANE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DE L'OMC (ORD)

L'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS)³⁵

L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires établit les règles de base de l'innocuité des produits alimentaires et les normes concernant la santé des animaux et des végétaux. Il permet aux pays de fixer leurs propres normes. Il stipule néanmoins que les réglementations doivent être fondées sur les aspects scientifiques. Elles ne doivent s'appliquer que dans la mesure où la santé des individus, des animaux ou des végétaux a besoin d'être protégée. Elles ne peuvent pas opérer de discrimination arbitraire ou injustifiée entre pays lorsque des conditions identiques ou similaires existent. Les pays Membres sont encouragés à utiliser les normes internationales, les lignes directrices et les recommandations lorsqu'elles existent. Les pays Membres peuvent cependant utiliser des mesures qui produisent des normes plus exigeantes si elles sont justifiées scientifiquement. Ils peuvent également instaurer des normes plus strictes sur la base d'une évaluation correcte des risques tant que l'approche utilisée pour ce faire reste cohérente, et n'est pas arbitraire. L'accord permet encore aux pays Membres d'utiliser des normes différentes et des méthodes différentes d'inspection des produits.

Caractéristiques principales

Tous les pays conservent des mesures qui assurent l'innocuité des produits alimentaires destinés aux consommateurs et qui permettent d'éviter que les parasites ou les maladies se répandent parmi les animaux ou les végétaux. Ces mesures sanitaires et phytosanitaires peuvent revêtir plusieurs formes, telles que l'exigence que les produits soient originaires de régions indemnes, qu'ils soient soumis à une inspection, à des traitements ou à des processus de transformation spécifiques, qu'il y ait des niveaux maximums tolérés de résidus

35. Le texte du SPS provient du site internet : <http://www.wto.org/wto/goods/sps.htm>.

de pesticides ou l'utilisation tolérée d'un nombre réduit d'additifs alimentaires. Les mesures sanitaires (concernant la santé des individus et des animaux) ou phytosanitaires (concernant la santé des végétaux) s'appliquent aux produits alimentaires produits à l'intérieur du pays, comme à ceux qui proviennent d'autres pays ou aux maladies locales touchant les plantes et les animaux.

Protection ou protectionnisme ? Les mesures sanitaires et phytosanitaires, de par leur nature même, peuvent induire des limitations des échanges. Tous les gouvernements acceptent le fait que certaines limitations des échanges puissent être nécessaires pour assurer l'innocuité des produits alimentaires et la protection de la santé des animaux et des végétaux. Les pouvoirs publics sont cependant parfois soumis à des pressions pour outrepasser les besoins de protection de la santé et utiliser les restrictions sanitaires et phytosanitaires pour protéger les producteurs intérieurs de la concurrence économique. Ces pressions sont susceptibles d'augmenter au fur et à mesure que les autres barrières aux échanges diminuent du fait des accords d'Uruguay. Une restriction sanitaire ou phytosanitaire qui n'a pas de véritable raison d'être en termes de protection de la santé peut devenir un excellent outil protectionniste et une barrière particulièrement trompeuse et difficile à faire tomber. L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) part des règles existantes du GATT et cherche à réduire l'utilisation de mesures sanitaires et phytosanitaires de manière non justifiée à des fins de protection des échanges. Le but principal des accords SPS est de conserver le droit souverain de tout gouvernement d'offrir le niveau de protection de la santé qu'il juge adéquat, tout en s'assurant que ces droits souverains sont utilisés à bon escient et non à des fins protectionnistes et ne donnent pas lieu à d'inutiles barrières aux échanges internationaux.

Justification des mesures. L'Accord SPS, tout en permettant aux pouvoirs publics de conserver un niveau approprié de protection sanitaire et phytosanitaire, réduit le potentiel de décisions arbitraires et encourage une prise de décision cohérente. Il exige des mesures sanitaires et phytosanitaires qu'elles ne soient appliquées que dans le but d'assurer l'innocuité des aliments et la santé des animaux et des végétaux. L'accord clarifie notamment les facteurs qui doivent être pris en considération dans l'évaluation du risque encouru. Les mesures d'innocuité des aliments et de protection de la santé des animaux et des végétaux devraient le plus possible dépendre d'une analyse et d'une évaluation de données scientifiques.

Normes internationales. L'Accord SPS encourage les pouvoirs publics à mettre en place dans leur pays des mesures cohérentes avec les normes, les lignes directrices et les recommandations internationales. Ce processus est souvent appelé harmonisation. Ces normes ne sont ni ne seront

développées dans le cadre de l'OMC. Cependant, la plupart des gouvernements membres de l'OMC (132 au jour de la rédaction de ce rapport) participent au développement de ces normes au sein d'autres instances internationales. Les normes sont développées par des scientifiques reconnus dans leur domaine ainsi que par des experts de la fonction publique sur la protection de la santé ; elles sont en outre examinées et analysées au niveau international.

Les normes internationales sont souvent plus strictes que les obligations nationales dans de nombreux pays, y compris dans les pays développés mais les accords SPS permettent explicitement aux pays de ne pas utiliser les normes internationales. Il n'en reste pas moins que si les exigences nationales vont au-delà des normes internationales, les pays peuvent se voir demander de justifier scientifiquement et de démontrer que les normes internationales afférentes ne suffiraient pas à maintenir le niveau de santé requis par le pays.

Adaptation aux conditions. Les différences climatiques, l'existence ou non de microbes ou de maladies, les conditions d'innocuité des produits alimentaires ne permettent pas toujours d'imposer les mêmes normes sanitaires et phytosanitaires sur les produits alimentaires, animaux ou végétaux en provenance de différents pays. D'où la possibilité que les mesures sanitaires et phytosanitaires varient en fonction du pays d'origine des produits alimentaires, des produits animaux ou végétaux. Ce fait est pris en compte dans l'Accord SPS. Les pouvoirs publics devraient également reconnaître que certaines régions indemnes ne correspondent pas forcément aux frontières politiques et adapter leurs exigences aux produits en provenance de ces régions. L'Accord vérifie toutefois que la discrimination dans l'utilisation des mesures sanitaires et phytosanitaires n'est pas injustifiée, que cela soit en faveur des producteurs intérieurs ou entre offreurs étrangers.

Autres mesures possibles. Il peut y avoir différentes façons d'arriver à un niveau de risque acceptable. Parmi les possibilités -- et en supposant qu'elles sont économiquement et techniquement viables et qu'elles offrent un niveau équivalent d'innocuité des produits alimentaires ou de santé des animaux et des végétaux -- les pouvoirs publics doivent sélectionner celles qui ne créent pas plus de restrictions aux échanges qu'il n'est nécessaire pour atteindre leur objectif en termes de santé. En outre, si un autre pays peut prouver que les mesures qu'il applique offrent le même degré de protection de la santé, celles-ci doivent être acceptées comme équivalentes. Ceci permet de s'assurer que la protection est maintenue tout en continuant d'offrir la plus grande quantité possible de produits et de variétés de produits sains pour les consommateurs, l'offre la meilleure d'intrants pour les producteurs et une concurrence saine.

Évaluation du risque. L'Accord SPS augmente la transparence des mesures sanitaires et phytosanitaires. Les pays doivent instaurer des mesures SPS sur la base d'une évaluation appropriée des risques encourus, et, si la demande leur en est faite, faire savoir quels facteurs ont été pris en considération et quelle technique d'évaluation ils ont utilisé. Malgré l'utilisation par un bon nombre de pays de l'évaluation des risques dans leurs techniques de gestion de l'innocuité des produits alimentaires, de santé des animaux et des végétaux, l'Accord SPS encourage une utilisation systématique de l'évaluation des risques parmi les pays Membres de l'OMC et pour tous les produits concernés.

Transparence. Les gouvernements sont chargés de notifier aux autres pays tout changement ou nouveauté dans les conditions sanitaires ou phytosanitaires susceptibles d'avoir un impact sur les échanges et de mettre en place des bureaux (appelés « Points de renseignements ») afin de répondre aux demandes d'information complémentaire sur les nouvelles mesures ou celles déjà en place. Ils doivent également permettre l'examen des conditions d'application des réglementations sur l'innocuité des produits alimentaires et la santé des animaux ou des végétaux. La communication systématique d'informations et d'expériences entre membres de l'OMC permet de constituer une base plus solide pour les normes nationales. Cette transparence accrue protège également les intérêts des consommateurs ainsi que ceux des partenaires commerciaux de tout protectionnisme caché sous des spécifications techniques

Un Comité spécial a été établi au sein de l'OMC comme forum d'échange d'informations entre pays Membres sur tous les aspects liés à l'application de l'Accord SPS. Le Comité SPS examine le respect des obligations au titre de l'Accord, discute les questions ayant un impact potentiel sur les échanges et maintient une coopération étroite avec les organisations techniques concernées. Lors d'un différend commercial à propos d'une mesure sanitaire ou phytosanitaire, les procédures normales de règlement des différends de l'OMC sont utilisées et l'on cherche conseil auprès des experts techniques concernés.

L'Accord sur les barrières techniques aux échanges (TBT)³⁶

L'Accord sur les barrières techniques aux échanges (TBT) a été signé en 1979, mais l'Uruguay Round a accru énormément sa portée, ne serait-ce que parce désormais tous les membres de l'OMC doivent s'y plier et

36. Cette section reprend des points de Doussin (1995).

que les conclusions des panels ne peuvent être rejetées par un pays si elles leur sont défavorables.

L'Accord TBT couvre les réglementations techniques, les standards, et les procédures d'évaluation de conformité. Le domaine de l'Accord TBT couvre toutes les marchandises et concerne tous les règlements techniques et les normes, y compris les emballages et étiquetages. Dans l'agroalimentaire, l'Accord TBT est applicable à toutes les règles autres que celles concernant la vie et la santé des animaux, végétaux et hommes, qui relèvent de l'Accord SPS. Ce dernier constitue une exception par rapport à l'accord de portée générale qu'est l'Accord TBT ; tout ce qui n'est pas couvert par l'Accord SPS continue d'être couvert par l'Accord TBT. Il faut noter que le champ de l'Accord SPS est très précis, et des problèmes tels les aspects nutritionnels, les propriétés allergènes de certains nutriments par exemple, entrent dans le cadre de l'Accord TBT et non pas SPS. En outre l'Accord TBT est applicable à tout ce qui ne concerne pas explicitement la santé (conditionnement, composition en rapport avec certaines dénominations, étiquetage nutritionnel, etc.).

Le *Comité TBT*, composé à l'origine de tous les États membres signataires des accords du GATT au terme du Tokyo Round, fonctionne depuis 1980. Comme le Comité SPS, il est, depuis 1995, ouvert à tous les États membres de l'OMC, puisque l'Accord s'applique à tous les pays signataires de l'Accord d'Uruguay. Ces deux comités ne sont ouverts qu'aux gouvernements, et non pas aux organisations non gouvernementales. Le Comité TBT a la charge de superviser l'application de l'Accord TBT. En ce qui concerne les mesures réglementaires, le comité veille au respect des principes suivants :

- les réglementations nationales ne doivent pas faire de discrimination non justifiées entre produits selon leur origine ;
- les mesures doivent avoir pour objet un objectif légitime, et l'atteindre de manière à entraver le moins possible le commerce ;
- sont favorisés les États qui respectent des normes internationales pertinentes. Le non respect de celles-ci par un État peut être légitime, mais il y a alors une obligation de transparence, et il faut notifier aux autres États des projets de réglementation pour observation. Il faut également justifier la légitimité de l'objectif poursuivi et de l'adéquation des mesures (point précédent).

En ce qui concerne les contrôles (évaluations de conformité) l'Accord TBT reprend les mêmes idées directrices que celles des réglementations, c'est-à-dire l'interdiction de discriminations non justifiées

(délais et coût de procédures d'admission et d'inspection, caractère excessif des contrôles, par exemple), et l'obligation d'information (système d'examen des plaintes, transparence et justification à la charge du pays dérangeant aux recommandations internationales).

En pratique, le Comité TBT est aussi l'organe centralisateur des notifications lorsqu'un pays met en place des réglementations différentes des standards internationaux, ainsi que des observations des autres États face à ces notifications. De plus le Comité TBT a comme rôle de faciliter les négociations entre États. Ses réunions bisannuelles permettent de régler la plupart des problèmes posés, le recours aux panels pour régler les différends devant rester exceptionnel.

L'Organe de règlement des différends (ORD)

Les différends doivent être discutés, et si possible résolus tout d'abord de manière bilatérale. Mais l'OMC peut siéger en tant qu'organisme de règlement des différends. L'ORD est composé de tous les membres de l'OMC et a des rencontres pratiquement mensuelles. Il est informé des consultations en cours, et écoute les différentes requêtes sur le règlement formel des disputes. L'ORD peut être requis de mettre en place un panel, c'est-à-dire un groupe d'experts, pour examiner le différend. Cette procédure ne peut être engagée que par des États membres. Le panel rapporte à l'ORD et aux deux parties, qui peuvent le commenter. L'ORD adopte le rapport à moins qu'il n'y ait unanimité pour le rejeter. Une possibilité d'appel est prévue. L'ORD contrôle la mise en place des recommandations, ce qui peut comprendre des compensations, ou à défaut, des rétorsions. Si les mesures ne sont pas mises en conformité dans un délai raisonnable, l'ORD peut donner son accord à des mesures temporaires de compensations négociées entre les parties, ou à défaut à des mesures de rétorsion (là aussi temporaires). Dans de tels cas, la surveillance de l'ensemble des membres, au travers de l'ORD, sera constante. Les experts sont des personnalités compétentes en matière de commerce ou de droit, mais peuvent faire appel à des experts "techniques". La création de l'ORD en 1995 doit favoriser la définition d'une certaine jurisprudence et permettre de clarifier les termes, parfois relativement imprécis des Accords SPS et TBT.

ANNEXE 2. LE *CODEX ALIMENTARIUS*³⁷

Le *Codex Alimentarius* a été créé par la FAO (Food and Agriculture Organization) et l'OMS (Office mondial de la santé) en 1962, et est financé par ces deux organisations. Le *Codex Alimentarius* lui-même étant un ensemble de normes, ce que l'on entend généralement par "*Codex*" est la Commission du *Codex Alimentarius* ou CAC. Elle se compose :

- d'une commission de 165 pays, qui prend les décisions définitives d'adoption des textes ; elle se réunit tous les deux ans alternativement à Rome et Genève.
- du Comité exécutif, composé de 10 membres représentant des zones géographiques, qui prépare les décisions ; il se réunit tous les ans et oriente le travail du *Codex*.
- du Secrétariat permanent, basé à Rome, qui est constitué de six fonctionnaires et suit les travaux des différents organes.
- des Comités, où sont discutés les normes et autres textes. Certains de ces comités ont une vocation "horizontale" et s'intéressent à une catégorie de réglementations (additifs, étiquetage, etc.), à des principes généraux, aux modalités d'inspection, aux méthodes d'analyses, par exemple. D'autres comités concernent des produits ou des groupes de produits (laitiers, de la mer, etc.). Enfin cinq comités s'intéressent aux problèmes spécifiques des différentes zones géographique (Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Amérique du Nord et Pacifique, Asie, Europe). Chaque comité est présidé et accueilli par un pays hôte qui organise les sessions.

La Commission du *Codex Alimentarius* établit des normes, directives, recommandations ou codes d'usages sur lesquels les États peuvent s'accorder

37. Cette annexe reprend de nombreux éléments du texte de J.P. Doussin (1995) et des sites internet de la FAO : <http://www.fao.org/org/news/1999/codex-e.htm>, et <http://www.fao.org/doocrep/w9114e/W9114e02.htm#TopOfPage>.

dans le but de "protéger la santé des consommateurs et d'assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce des produits alimentaires". Les textes élaborés dans le cadre du *Codex* visent "à guider et promouvoir l'élaboration, la mise en œuvre et l'harmonisation de définitions et d'exigences relatives aux produits alimentaires et, de ce fait, à favoriser le commerce international".

L'un des buts principaux du *Codex* est la préparation de normes alimentaires. Les normes, directives, codes de bonne conduite et recommandations sont adoptées après examen par les pays Membres. Le *Codex Alimentarius* contient plus de 200 normes. Il s'agit de normes générales ou de recommandations sur l'étiquetage des denrées alimentaires, les additifs alimentaires, les contaminants, les méthodes d'analyse et d'échantillonnage, l'hygiène alimentaire, la nutrition et les aliments diététiques ou de régime, les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires, les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments et les résidus de pesticides dans les aliments.

Composition du *Codex Alimentarius* :

- Normes alimentaires concernant des produits (237)
- Codes d'usages en matière d'hygiène ou de technologie (41)
- Pesticides évalués (185)
- pour les résidus de pesticides (3 274)
- Directives pour les contaminants (25)
- Additifs alimentaires évalués (1 005)
- Médicaments vétérinaires évalués (54)

Les normes sont élaborées dans les comités suivant une procédure en huit étapes, la dernière étant l'adoption définitive devant la Commission. Chaque pays peut soit adopter les normes discutées ("acceptation pure et simple"), les adopter avec "dérogations spécifiées", ou accepter la libre circulation sur son territoire de produits conformes à la norme, même s'il ne modifie pas sa réglementation nationale. La huitième étape de l'adoption est celle qui confère le statut de norme à une mesure adoptée. Auparavant, ce n'est qu'un ensemble de preuves ou de recommandations scientifiques, sans valeur légale au titre de l'Accord SPS, mais qui facilite cependant la position des pays les utilisant en cas de conflit ou de controverses.

La Commission du *Codex* agit également en tant que conseil auprès des gouvernements, dans le but de protéger la santé du consommateur, et d'harmoniser les réglementations afin de faciliter les échanges. La Commission du *Codex*, via un Comité spécifique, s'intéresse également aux services d'inspection et des certification des denrées alimentaires importées. Elle élabore des directives ou recommandations concernant l'harmonisation et la transparence des procédures, l'évaluation des méthodes dans le but de faciliter l'équivalence et la reconnaissance entre systèmes nationaux, l'harmonisation des contrôles, des mesures prises, et des certificats officiels.

Un nombre croissant de pays alignent leurs normes alimentaires nationales, en totalité ou en partie, sur celles du *Codex*, notamment en ce qui concerne les additifs, les contaminants et les résidus. Les accords de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les obstacles techniques au commerce (OTC) encouragent cette harmonisation. Les travaux de la Commission du *Codex Alimentarius* vont au-delà de l'élimination des barrières commerciales. Ils encouragent, en effet, l'adoption de codes d'éthique. Par exemple, le Code d'éthique en matière de commerce international des aliments invite les parties concernées à éviter de noyer les marchés internationaux de denrées alimentaires de mauvaise qualité ou ne répondant pas aux critères de salubrité et d'hygiène.

Plusieurs pays ont besoin des avis et des recommandations de la FAO et de l'OMS en ce qui concerne les risques liés aux produits chimiques qui entrent, intentionnellement ou non, dans la composition des aliments. A cet égard, le Comité d'experts FAO/OMS sur les additifs alimentaires (JECFA) conseille la Commission du *Codex* en ce qui concerne les additifs, les contaminants et les résidus de médicaments vétérinaires. Le JECFA établit le niveau d'additif journalier pendant une vie que l'on peut ingérer sans danger pour la santé. Le JECFA est une commission indépendante. Ce Comité a déjà examiné plus de 700 produits chimiques et 25 contaminants. Ses membres, qui sont sélectionnés au sein de la communauté scientifique mondiale, sont impartiaux et indépendants. Un autre groupe de scientifiques conseille la Commission en matière de résidus de pesticides.

Les activités futures du *Codex* seront foncièrement différentes de ce qu'elles ont été jusqu'à présent. Les progrès scientifiques dans le domaine de l'alimentation, l'évolution des comportements des consommateurs, les nouvelles méthodes de contrôle des aliments, la façon dont les responsabilités des gouvernements et de l'industrie alimentaire seront perçues, et la modification des concepts de qualité et de sécurité des aliments constitueront de nouveaux enjeux pour la Commission et nécessiteront vraisemblablement de nouvelles normes. Les éléments de protection des consommateurs du *Codex Alimentarius*,

qui sont du domaine des comités «horizontaux», prennent de plus en plus d'importance. La Commission examine déjà l'application des biotechnologies au traitement des aliments et à la production de matières alimentaires brutes et se penche continuellement sur de nouveaux concepts et systèmes visant à assurer l'innocuité des aliments et la protection des consommateurs contre les risques sanitaires. Ce type de sujet donne une idée de l'orientation que les activités de la Commission pourraient prendre à l'avenir.

ANNEXE 3. LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA PROTECTION DES VÉGÉTAUX (IPPC)³⁸

L'IPPC a été créée en 1952 pour faciliter l'adoption de standards internationaux sur le plan sanitaire et phytosanitaire. Actuellement, 110 pays ont adhéré à l'IPPC. Son but est d'assurer "une action commune et effective pour empêcher la dissémination et l'introduction de parasites et maladies des végétaux ("pests") et des produits végétaux et de promouvoir des mesures pour leur contrôle".

La Convention elle-même est un acte, c'est-à-dire l'accord international qui oblige les pays signataires à prendre des mesures pour assurer la sécurité des importations et des exportations de végétaux susceptibles de contenir des parasites et maladies. Les pays s'engagent en particulier à mettre en place les institutions appropriées, procéder aux contrôles, mesures de désinfection et certifications appropriées, ainsi qu'à diffuser l'information les concernant. Par "IPPC" on entend cependant souvent le Secrétariat de l'IPPC. Il est basé à Rome, dans le service de la protection des plantes, division de la production et de la protection des végétaux. Dans ses rôles figure explicitement le fait de faciliter les échanges et d'éviter l'utilisation de barrières commerciales injustifiées. Le Secrétariat de l'IPPC a comme responsabilité :

- de renforcer la coopération internationale en relation avec la convention;
- l'élaboration de standards internationaux pour les mesures phytosanitaires;
- la centralisation et la diffusion de l'information sur les parasites susceptibles d'être importés (quarantine pests) pour les végétaux;
- d'apporter une assistance technique aux pays en développement.

38. Cette annexe reprend certains éléments du site internet de la FAO : <http://www.fao.org/ag/agp/agpp/pq>.

Les normes sont adoptées par consensus de la Conférence de la FAO, qui regroupe tous les membres de la FAO. Elles sont reconnues par l'Accord SPS. Les normes sont sujettes à une révision périodique par le Comité des experts sur les mesures phytosanitaires de la FAO.

L'IPPC a été modifié une première fois en 1979 puis en 1997. La révision de l'IPPC approuvée en 1997 est une mise à jour de la Convention pour refléter les concepts phytosanitaires contemporains et le rôle que l'IPPC doit jouer par rapport aux accords de l'OMC sur l'Uruguay Round, notamment l'accord d'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS). L'Accord SPS identifie l'IPPC comme une organisation instaurant des normes internationales pour les mesures mises en place par les pouvoirs publics pour assurer la protection de leurs ressources végétales des ravageurs nuisibles (mesures phytosanitaires). L'IPPC complète l'Accord SPS en instaurant des normes internationales qui permettent de s'assurer que les mesures phytosanitaires ont une base scientifique et qu'elles ne sont pas utilisées comme des barrières aux échanges injustifiées.

Le Nouveau Texte Révisé de l'IPPC (NRT) souligne la coopération et l'échange d'information en vue de l'objectif d'harmonisation globale. Avec la révision de l'IPPC en 1997, l'échange d'information sur les ravageurs végétaux (définis par le Nouveau Texte Révisé de l'IPPC comme « toute espèce, souche ou biotype de plante, animal ou agent pathogène nuisible pour les plantes ou les produits végétaux ») entre dans une nouvelle phase, avec la possibilité offerte par le Secrétariat de partager l'information entre pays Membres. Il incombait dans le passé aux pays Membres d'informer le secrétariat de la FAO/IPPC de leurs réglementations phytosanitaires ou de tout changement opéré sur ces dernières ou sur l'état des pestes. Celui-ci jouait alors un rôle de dépôt central de ces informations. Ce système n'était pas d'une grande efficacité en termes de dissémination de l'information et de nombreux pays ne remplissaient pas leurs obligations. L'accord OMC-SPS et la version révisée de l'IPPC assurent dorénavant l'existence de canaux structurés de notification de l'évolution des mesures phytosanitaires, des déviations des réglementations concernées et un forum d'échange d'information. La responsabilité du partage de l'information repose maintenant dans chaque pays membre.

La convention, outre la description des responsabilités nationales en termes de protection végétale, traite également d'importantes questions de coopération internationale de santé des plantes et de mise en place de l'utilisation des normes internationales sanitaires et phytosanitaires (ISPM) y compris :

- Principes de quarantaine des plantes en liaison avec les échanges

- Lignes directrices pour l'analyse des risques de ravageurs
- Code de conduite pour la sortie et l'importation d'agents de contrôle biologique exotiques
- Obligations d'appliquer des zones indemnes de ravageurs
- Glossaire de terminologie phytosanitaire
- Lignes directrices pour la surveillance
- Système de certification des exportations
- Détermination du statut des ravageurs dans une zone donnée
- Lignes directrices des programmes de suppression des ravageurs.

Bien que l'IPPC ait de fortes implications en termes d'échanges internationaux, elle a pour objectif la coopération internationale pour la protection des plantes. De nombreuses formes de coopération entrent dans le cadre de la convention. Ses applications aux plantes ne se limitent pas à la protection de plantes cultivées ou aux dommages directement infligés aux plantes ; elles s'étendent à la protection de la flore qu'elle soit naturelle ou cultivée et aux produits végétaux et couvrent les dommages directs et indirects causés par les ravageurs.

L'IPPC a toujours joué un rôle important dans les échanges internationaux. La convention a encouragé les pays à s'assurer, par le biais des certifications phytosanitaires, que leurs exportations ne sont pas les véhicules d'introduction de nouveaux ravageurs chez leurs partenaires commerciaux. De la même manière, les pays importateurs s'efforcent de savoir si les mesures mises en place au nom de la protection sont justifiées techniquement.

La relation de l'IPPC avec le commerce international est renforcée par l'accord de l'OMC-SPS car il cite l'IPPC comme organisation responsable de l'établissement de normes phytosanitaires et de l'harmonisation des mesures phytosanitaires touchant les échanges. Les deux accords ont des objectifs, des champs d'action et des membres distincts. Aucun des deux accords n'est le supplément de l'autre. Par contre, ils sont complémentaires dans les champs qu'ils ont en commun. L'Accord SPS prévoit la protection des plantes dans l'accord sur le commerce, et l'IPPC prévoit les échanges dans un accord de protection.

La convention a force de loi mais les normes qui y sont développées et adoptées n'ont pas force de loi. Cependant, les mesures qui sont fondées sur des normes internationales n'ont pas besoin de justification. Les mesures qui dévient des normes internationales ou les mesures qui existent en l'absence de

normes internationales doivent être fondées sur des principes et des preuves scientifiques. Les mesures d'urgence (ou provisoires) peuvent être prises sans ces analyses, mais elles doivent être revues pour être scientifiquement justifiées et modifiées en conséquence si elles doivent être conservées.

L'IPPC compte aussi des dispositions de règlement des différends lorsque les mesures sont susceptibles d'être mises en question en tant que barrières commerciales. Le processus de règlement des différends dans le cadre de l'IPPC offre une alternative pour examiner les questions controversées d'un point de vue technique. Bien que ce processus de règlement des différends ne soit pas contraignant, ses résultats sont susceptibles d'avoir une certaine influence sur les différends soulevés à l'OMC dans le cadre de l'Accord SPS.

ANNEXE 4. L'OFFICE INTERNATIONAL DES EPIZOOTIES (OIE)

L'OIE a été créé en 1924 pour faciliter le commerce des animaux et des produits animaux, à la fois pour protéger la santé des consommateurs et pour éviter la propagation des épizooties. Cette organisation intergouvernementale compte aujourd'hui 147 pays Membres. Son siège est à Paris. A la différence de l'IPPC et du *Codex*, l'OIE n'est pas une entité des Nations Unies. L'OIE est financé par contribution des pays Membres. Sa mission est :

- informer les gouvernements de l'existence ou de l'évolution des maladies animales dans le monde et des moyens de la combattre ;
- coordonner, au plan international, les études sur la surveillance et le contrôle des maladies ;
- étudier les réglementations relatives aux échanges d'animaux et de produits d'origine animale, en vue de leur harmonisation entre les pays Membres.

Le Comité international, composé de délégués des pays Membres, est l'organe suprême de l'OIE. Il se réunit une fois par an en session générale, chaque pays ayant une voix. Le Bureau central, applique les résolutions du Comité élaboré avec l'appui de trois commissions élues (Commission pour la fièvre aphteuse et autres épizooties ; Commission des normes ; Commission pour les maladies des poissons). Une quatrième Commission, celle du Code zoo-sanitaire international, a une vocation plus réglementaire. Quatre groupes de travail (biotechnologie, informatique et épidémiologie, enregistrement des médicaments vétérinaires, maladie des animaux sauvages), contribuent à la diffusion des connaissances dans les pays Membres. Des représentations régionales aident à renforcer le contrôle des maladies. Un certain nombre de laboratoires à travers le monde sont agréés comme laboratoires de références et comme centres collaborateurs, et fournissent un soutien scientifique et technique sur la surveillance et le contrôle des maladies animales aux gouvernements.

L'OIE est avant tout l'observatoire de la santé animale et l'information des services vétérinaires nationaux sur les épizooties est sa mission prioritaire. L'OIE centralise l'information sur la base de deux listes de maladies, selon leurs gravités. En cas d'épizootie, l'administration vétérinaire d'un territoire dans lequel était située une zone infectée doit en aviser le Bureau central de l'OIE dans les 24 heures. L'OIE publie chaque semaine des informations sur les événements épidémiologiques et sanitaires. L'OIE élabore et tient à jour des listes de pays reconnus indemnes des maladies les plus graves, notamment la fièvre aphteuse.

L'OIE établit des normes dont l'Accord SPS préconise explicitement l'utilisation. En particulier, l'OIE publie le Code zoo-sanitaire international, adopté par le Comité, qui définit les normes sanitaires recommandées pour le commerce international des animaux et des produits animaux. Le Code de l'OIE définit les conditions pour qu'une zone soit déclarée libérée de la maladie. Les administrations vétérinaires doivent communiquer à l'OIE les dispositions de leurs réglementations quaranténaires et de leurs réglementations sanitaires à l'importation et à l'exportation. L'OIE aide l'harmonisation des réglementations applicables aux échanges d'animaux et de produits animaux. En plus du Code zoo-sanitaire international, l'OIE publie un Manuel, élaboré par la Commission des normes qui présente les méthodes standardisées de diagnostic et de contrôle des vaccins qui doivent être appliqués pour les échanges. Il constitue l'ouvrage d'harmonisation internationale de référence.

ANNEXE 5. ACCORD SUR LES ASPECTS DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE LIÉS AU COMMERCE (ADPIC)³⁹

Que recouvrent les droits de propriété intellectuelle ?

Les droits de propriété intellectuelle sont les droits accordés aux personnes sur leurs créations intellectuelles. Ils confèrent généralement au créateur un droit exclusif sur l'utilisation de sa création pendant un certain laps de temps.

On répartit généralement les droits de propriété intellectuelle en deux grands groupes :

- i. **Droit d'auteur et droits connexes.** Les droits des auteurs d'œuvres littéraires et artistiques (livres et autres écrits, compositions musicales, tableaux, sculptures, programmes d'ordinateur et films) sont protégés par ce que l'on appelle le droit d'auteur pendant au moins 50 ans après le décès de l'auteur. La protection conférée par le droit d'auteur et les droits connexes (parfois qualifiés de "voisins") s'étend également aux droits des artistes interprètes ou exécutants (acteurs, chanteurs, musiciens, etc.), des producteurs de phonogrammes (enregistrements sonores) et des organismes de radiodiffusion. Le principal objectif social de la protection du droit d'auteur et des droits connexes est d'encourager et de récompenser la création.
- ii. **Propriété industrielle.** On peut dire que la propriété industrielle englobe deux grands domaines :

Elle concerne d'abord la protection de signes distinctifs, notamment les marques de fabrique ou de commerce (qui distinguent les produits ou les services d'une entreprise de ceux

39. Extraits du site internet de l'OMC sur l'Accord ADPIC :
<http://www.wto.org/wto/french/intellef/intellf2.htm>

d'autres entreprises) et les indications géographiques (qui servent à identifier un produit comme étant originaire d'un lieu précis, dans les cas où une caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique). La protection de ces signes distinctifs vise à promouvoir et assurer la concurrence loyale et à protéger les consommateurs, en leur permettant de choisir en connaissance de cause entre différents produits et services. La durée de la protection peut être illimitée si le signe en question garde son caractère distinctif.

D'autres types de propriété industrielle sont aussi protégés principalement pour encourager l'innovation, la conception et la création technologiques. Il s'agit notamment des inventions (protégées par des brevets), des dessins et modèles industriels et des secrets commerciaux. L'objectif social est de protéger les résultats des investissements réalisés dans la mise au point de technologies nouvelles, de façon à encourager les activités de recherche-développement dans ce domaine et à donner les moyens de les financer. Un régime de propriété intellectuelle opérationnel devrait également faciliter le transfert de technologie par la voie d'investissements étrangers directs, de co-entreprises et de concessions de licences. La protection est généralement accordée pour une durée déterminée (20 ans en principe dans le cas des brevets).

La protection de la propriété intellectuelle poursuit les principaux objectifs sociaux indiqués ci-dessus, mais il convient aussi de noter que les droits exclusifs accordés font généralement l'objet d'un certain nombre de limitations et d'exceptions, et ce afin d'arriver à un juste équilibre entre les intérêts légitimes des détenteurs des droits et ceux des utilisateurs.

Principaux éléments de l'Accord sur les ADPIC

L'Accord sur les ADPIC, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1995, est, à ce jour, l'accord multilatéral le plus complet en matière de propriété intellectuelle. Les secteurs de la propriété intellectuelle couverts par l'Accord sont les suivants : droit d'auteur et droits connexes (c'est-à-dire droits des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion) ; marques de fabrique ou de commerce, y compris les marques de service ; indications géographiques, y compris les appellations d'origine ; dessins et modèles industriels ; brevets, y compris la

protection des obtentions végétales ; schémas de configuration de circuits intégrés ; et renseignements non divulgués, y compris les secrets commerciaux et les données résultant d'essais.

L'Accord s'articule autour des trois principaux éléments suivants:

- i. **Normes.** L'Accord sur les ADPIC établit, pour chacun des principaux secteurs de la propriété intellectuelle qu'il vise, les normes minimales de protection devant être prévues par chaque Membre. Les principaux éléments de la protection sont définis, à savoir l'objet de la protection, les droits conférés et les exceptions admises à ces droits, ainsi que la durée minimale de la protection. L'Accord établit ces normes en exigeant en premier lieu que les obligations de fond énoncées dans les versions les plus récentes des principales conventions de l'OMPI, la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (Convention de Paris) et la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (Convention de Berne), soient respectées. A l'exception des dispositions de la Convention de Berne relatives aux droits moraux, toutes les principales dispositions de fond de ces conventions sont incorporées par référence et deviennent ainsi, dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC, des obligations pour les pays Membres parties à l'Accord. Les dispositions pertinentes figurent aux articles 2:1 et 9:1 de l'Accord sur les ADPIC qui ont trait, respectivement, à la Convention de Paris et à la Convention de Berne. En second lieu, l'Accord sur les ADPIC introduit un nombre important d'obligations supplémentaires dans les domaines où les conventions préexistantes sont muettes ou jugées insuffisantes. On parle ainsi parfois de l'Accord comme d'un accord renforçant les Conventions de Berne et de Paris.
- ii. **Moyens de faire respecter les droits.** Le deuxième grand ensemble de dispositions concerne les procédures et mesures correctives internes destinées à faire respecter les droits de propriété intellectuelle. L'Accord énonce certains principes généraux applicables à toutes les procédures de ce type. Il contient en outre des dispositions relatives aux procédures et mesures correctives civiles et administratives, aux mesures provisoires, aux prescriptions spéciales concernant les mesures à la frontière et aux procédures pénales, qui indiquent, de façon assez détaillée, les procédures et mesures correctives devant être prévues pour permettre à ceux qui détiennent des droits de les faire respecter efficacement.

- iii. **Règlement des différends.** En vertu de l'Accord sur les ADPIC, les différends entre membres de l'OMC relatifs au respect des obligations découlant de l'Accord sont traités dans le cadre des procédures de règlement des différends de l'OMC.

De plus, l'Accord pose certains principes fondamentaux, comme le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée, et certaines règles générales afin que les difficultés liées aux procédures prévues pour l'acquisition ou le maintien des DPI n'annulent pas les avantages considérables qui devraient découler de l'Accord. Les obligations énoncées par l'Accord s'appliquent uniformément à tous les pays Membres, mais les pays en développement disposent d'une période plus longue pour les mettre en œuvre. Des dispositions transitoires spéciales s'appliquent dans le cas où un pays en développement ne prévoit pas la protection par des brevets de produits des produits pharmaceutiques.

L'Accord sur les ADPIC établit des normes minimales qui laissent aux membres la possibilité de prévoir une protection de la propriété intellectuelle plus étendue s'ils le souhaitent. Les membres sont libres de déterminer la méthode appropriée pour mettre en œuvre les dispositions de l'Accord dans le cadre de leurs propres systèmes et pratiques juridiques.

Quelques dispositions générales

Comme dans les principales conventions préexistantes en matière de propriété intellectuelle, l'obligation fondamentale imposée à chaque pays Membre consiste à accorder, en ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle, le traitement prévu dans l'Accord aux personnes des autres membres. L'article 1:3 définit ces personnes. Elles sont qualifiées de "ressortissants" mais ce terme couvre des personnes, physiques ou morales, qui ont des liens étroits avec d'autres membres sans en être nécessairement des ressortissants. Les critères permettant de déterminer les personnes qui peuvent donc bénéficier du traitement prévu dans l'Accord sont les mêmes que ceux qui ont été établis à cet effet dans les principales conventions préexistantes de l'OMPI relatives à la propriété intellectuelle, et qui s'appliquent bien sûr à tous les membres de l'OMC, qu'ils soient ou non parties à ces conventions. Les

conventions concernées sont la Convention de Paris, la Convention de Berne, la Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion (Convention de Rome) et le Traité sur la propriété intellectuelle en matière de circuits intégrés (Traité IPIC).

Les articles 3, 4 et 5 énoncent les règles fondamentales du traitement national et du traitement de la nation la plus favorisée accordés aux étrangers, règles communes à tous les secteurs de la propriété intellectuelle visés par l'Accord. Ces obligations portent non seulement sur les normes fondamentales de protection, mais aussi sur les questions concernant l'existence, l'acquisition, la portée, le maintien des droits de propriété intellectuelle et les moyens de les faire respecter ainsi que sur les questions concernant l'exercice des droits de propriété intellectuelle dont l'Accord traite expressément. Alors que la clause du traitement national interdit à un Membre de faire une discrimination à l'égard des ressortissants des autres membres par rapport à ses propres ressortissants, la clause du traitement de la nation la plus favorisée interdit la discrimination entre les ressortissants des autres membres. S'agissant de l'obligation du traitement national, les exceptions autorisées en vertu des conventions préexistantes de l'OMPI relatives à la propriété intellectuelle sont aussi autorisées dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. Lorsque ces exceptions prévoient la réciprocité matérielle, une exception au traitement NPF est également autorisée en conséquence (comme la comparaison des durées de protection du droit d'auteur qui excèdent la durée minimale prévue par l'Accord sur les ADPIC conformément à l'article 7(8) de la Convention de Berne qui est incorporé dans l'Accord). L'Accord prévoit également certaines autres exceptions limitées à l'obligation NPF.

Les objectifs généraux de l'Accord sur les ADPIC sont énoncés dans le préambule de l'Accord, qui reprend les objectifs de négociation fondamentaux du Cycle d'Uruguay fixés dans le domaine des ADPIC par la Déclaration de Punta del Este de 1986 et l'examen à mi-parcours de 1988/89. L'Accord a ainsi pour objet de réduire les distorsions et les entraves en ce qui concerne le commerce international, de promouvoir une protection efficace et suffisante des droits de propriété intellectuelle et de faire en sorte que les mesures et les procédures visant à faire respecter les droits de propriété intellectuelle ne deviennent pas elles-mêmes des obstacles au commerce légitime. Ces objectifs sont à rapprocher des dispositions de l'article 7, intitulé "Objectifs", selon lesquelles la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle devraient contribuer à la promotion de l'innovation technologique et au transfert et à la diffusion de la technologie, à l'avantage mutuel de ceux qui

gènèrent et de ceux qui utilisent des connaissances techniques et d'une manière propice au bien-être social et économique, et à assurer un équilibre de droits et d'obligations. L'article 8, intitulé "Principes", reconnaît le droit des membres d'adopter des mesures pour protéger la santé publique et pour d'autres raisons liées à l'intérêt public ainsi que pour éviter l'usage abusif des droits de propriété intellectuelle, à condition que ces mesures soient compatibles avec les dispositions de l'Accord sur les ADPIC.

BIBLIOGRAPHIE

- AKERLOF, G. (1970), "The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84,1 : 488-500.
- ANTLE, J.M. (1995), *Choice and Efficiency in Food Safety Policy*, The AEI Press American Enterprise Institute, Washington D.C.
- ARROW, K.J., CROPPER, M.L., EADS, G.C., HAHN, R.W., LAVE, L.B., NOLL, R.,G, PORTNEY, P.R., RUSSELL, M., SCHMALENSEE, R., SMITH, V.K. et STAVINS, R.N. (1996), "Is there a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation" ? *Science*, 272 : 221-222.
- BAGHWATI, J.N. et HUDEC, R.E. (1997), *Fair Trade and Harmonization, Prerequisites for Free Trade ?* MIT Press, Cambridge, Mass.
- BALDWIN, R.E. (1970), *Non-Tariff Distortions in International Trade*, Brookings Institution, Washington.
- BEALES, H., CRASWELL, R. et SALOP, S. (1981), "The Efficient Regulation of Consumer Information", *Journal of Law and Economics*, vol. XXIV, décembre, pp 491-544.
- BUREAU, J.C., MARETTE, S. et SCHIAVINA, A. (1998), "Non-Tariff Trade Barriers and Consumers' Information: the Case of EU-US Trade Dispute on Beef", à paraître dans *European Review of Agricultural Economics*.
- BUZBY, J.C., TOBERTS, T., LIN, C.J. et MACDONALD, J. (1996), "Bacterial Foodborne Disease: Medical Costs and Productivity Losses", U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Agricultural Economic Report* 741.

- CASWELL, J.A. et HOOKER, N.H. (1996), "HACCP as an International Trade Standard", *American Journal of Agricultural Economics*, 78, août, pp 775-79.
- CASWELL, J.A. et MOJDUSKA, E.M. (1996), Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products, document présenté à la réunion de l'AAEA, 29 juillet, San Antonio, à paraître dans *American Journal of Agricultural Economics*.
- CHEN, J. (1996), "A Sober Second Look at Appellations of Origin: How the United States will Crash France's Wine and Cheese Party", *Minnesota Journal of Global Trade*, Winter, vol. 5,1. (version française : "Le statut légal des appellations d'origine contrôlées aux États-Unis d'Amérique", *Revue de droit rural*, 249, janvier 1997, pp. 35-43).
- COMMISSION DU *CODEX ALIMENTARIUS* (1999), Lignes directrices pour la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments biologiques, CAC/GL 32-1999, FAO/OMC programme de normes alimentaires, Rome.
- COMMISSION EUROPEENNE (1997), Rapport sur les barrières aux échanges et à l'investissement aux États-Unis 1997, Direction générale des relations extérieures, Commission européenne, Bruxelles, juillet.
- CRUTCHFIELD, S., BUZBY, J.C., ROBERTS, T., OLLINGER, M. et LIN, C.T.J. (1997), "An Economic Assessment of Food Safety Regulations: the New Approach to Meat and Poultry Inspection", U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Agricultural Economic Report* 755.
- DOUSSIN, J.P. (1995), "Le *Codex Alimentarius* à l'heure de l'Organisation mondiale du commerce", *Annales des Falsifications de l'Expertise Chimique et Toxicologique*, 933, pp 281-292.
- DOUSSIN, J.P. (1998), "Réglementations et institutions dans les aspects sanitaires et phytosanitaires du commerce international". Séminaire sur les "Normes et obstacles techniques aux échanges", Institut national de la recherche agronomique, Grignon, 27-28 janvier 1998.
- FALVEY, R.E. (1989), "Trade, Quality Reputations and Commercial Policy", *International Economic Review*, 30,3, août, pp 607-622.

- FREEMAN, A.M. (1993), *Measuring Environmental and Resource Values. Theory and Methods*, Resources for the Future, Washington D.C.
- GAL-OR, E. (1989a), “Quality and Quantity Competition”, *The Bell Journal of Economics*, pp 590-600.
- GAL-OR, E. (1989b), “Warranties as a Signal of Quality”, *Canadian Journal of Economics*, février, 22,1, pp 50-61.
- GAO (1997), *Agricultural Exports. US Needs a More Integrated Approach to Address Sanitary/phytosanitary Issues*, Report to Congressional Requesters 98-32, United States General Accounting Office, Washington D.C.
- GODARD, O. ED. (1997), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Éditions de la Maison des Sciences de l’Homme, Paris.
- GRABOWSKI, H.G. et VERNON, J.M. (1983), *The Regulation of Pharmaceuticals: Balancing the Benefits and Risks*, American Enterprise Institute, Washington D.C.
- GROSSMAN, G. et SHAPIRO, C. (1988), “Counterfeit Product Trade”, *American Economic Review*, 75, pp 59-76.
- HARRINGTON, W. et PORTNEY, P.R. (1987), “Valuing the Benefits of Health and Safety Regulations” *Journal of Urban Economics*, 22, 1, pp 101-112.
- HAYES, D., SHORGREN, J, SHIN, S. et KLIEBENSTEIN, J. (1995), “Valuing Food Safety in Experimental Auctions Markets”, *American Journal of Agricultural Economics*, 77, 1, février, pp 40-53.
- HENRY, C. (1991), *Microeconomics for Public Policy. Helping the Invisible Hand*, Clarendon Press, Oxford.
- HENRY, C. (1984), “La microéconomie comme langage et enjeu de négociations” *Revue économique*, 35, pp. 177-187.
- HENSON, S. (1998). “Regulating the Trade Effects of National Food Safety Standards: Discussion of some Issues”, Atelier de l’OCDE sur les futurs enjeux commerciaux en agriculture, Paris, octobre 25-27.

- HILLMAN, J. (1978), *Nontariff Agricultural Trade Barriers*, University of Nebraska Press, Lincoln.
- HILLMAN, J. (1991), *Technical Barriers to Agricultural Trade*, Westview Press, Boulder.
- HILLMAN, J. (1997), "Nontariff Agricultural Trade Barriers Revisited", dans *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, Orden, D. et Roberts, D. eds., The International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota, St Paul.
- HOBAN, T.J. (1997), "Consumer Acceptance of Biotechnology: an International Perspective", *Nature Biotechnology*, 15, mars, pp. 232-235.
- HOOKER, N.H. et CASWELL, J.A. (1996), "Voluntary and Mandatory Quality Management Systems in Food Processing", Working Paper, U-Mass, Amherst.
- HUDEC, R.E. (1997), "Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round". Document présenté à la réunion de l'International Agricultural Trade Research Consortium, San Diego, 14-16 décembre.
- JAMES, S. et ANDERSON, K. (1998), "On the Need for more Economic Assesment of Quarantine/SPS Policies", CIES Seminar Paper 98-01, Université d'Adelaïde.
- JOHNSON, R.W.M. (1997), "Technical Measures for Meat and Other Products in Pacific Basin Countries", dans *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, D. Orden et D. Roberts, eds, The Internatioanal Agricultural Trade Research Consortium, St Paul, Minnesota.
- KOPP, R.J., KRUPNICK, A.J. et TOMAN, M. (1997), "Cost Benefit Analysis and Regulatory Reform: an Assessment of the Science and the Art". Discussion paper 97-19, Resources for the Future, Washington D.C.
- KRAMER, C. (1989), "Food Safety and International Trade: the US-EC Meat and Hormone Controversies", dans *The political Economy of US agriculture*, C. S. Kramer ed. Resources for the Future, Washington D.C.
- KROUSE, C.G. (1990), *Theory of Industrial Economics*, Basil Blackwell, Cambridge, Mass.

- KRUGMAN, P. (1979), "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade", *Journal of International Economics*, 9, pp 469-79.
- LACARTE-MURO, J. (1998), EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Award of the Arbitrator. WT/DS26/15, WT/DS48/13, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- LANDELFELD, J.S. et SESKIN, E.P. (1982), "The Economic Value of Life: Linking Theory and Practice", *American Journal of Public Health*, 6, pp 555-66.
- LORVELLEC, L. (1997), "Back to the Fields after the Storm: Agriculture in the European Union after the Uruguay Round Agreement", *Drake Journal of Agricultural Law*, 2, 2, hiver, pp 411-429.
- LUTZ, N.A. (1989), "Warranties as Signals under Consumer Moral Hazard", *Rand Journal of Economics*, été, 20,2, pp 239-54.
- MAGAT, W.A. et VISCUSI, W.K. (1993), *Informational Approaches to Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- MAGAT, W.A., KRUPNICK, A.J. et HARRINGTON, WW. (1986), *Rules in the Making: a Statistical Analysis of Regulatory Agency Behavior*, Resources for the Future, Washington D.C.
- MAHE, L.P. (1997), "Environment and Quality Standards in the WTO. New Protectionism in Agricultural Trade", *European Review of Agricultural Economics*, 24, 3-4, pp 480-503.
- MAHE, L.P. et ORTALO-MAGNE, F. (1998), "International Co-operation in the Regulation of Food Quality and Safety Attributes", Atelier de l'OCDE sur les futurs enjeux commerciaux dans l'agriculture, Paris, octobre 25-27.
- MARGOLIS, H. (1996), *Dealing with risk*, University of Chicago Press.
- MAZE, A., LETABLIER, M.T. et VALCESCHINI, E. (1996), "Les bases institutionnelles", dans Casabianca, F et Valceschini, E., *La qualité dans l'agro-alimentaire : émergence d'un champ de recherches*. INRA, Département systèmes agraires et développement, Paris.

- MAZUREK, J.V. (1996), “The Role of Health Risk Assessment and Cost-Benefit Analysis in Environmental Decision Making in Selected Countries: an Initial Survey”. Discussion paper 96-36. Resources for the Future, Washington D.C.
- NDAYISENGA, F. et KINSEY, J. (1994), “The Structure of Non Tariff Trade Measures on Agricultural Products in High--Income Countries”, *Agribusiness*, 10, pp. 275-92.
- OCDE (1997), “Uses of Food Labelling Regulations”, Paris.
- OCDE (1997a), “La réforme de la réglementation dans le secteur agroalimentaire”, *Réforme réglementaire, volume I : Études sectorielles*, pp. 233-274, Paris.
- OCDE (1997b), “The Costs and Benefits of Food Safety Regulations: Fresh Meat Hygiene Standards in the United Kingdom”, Paris.
- OCDE (1998), “Agro-Food Trade and Regulatory Reform: An Overview”, *Regulatory Reform in the Global Economy: Asian and Latin Perspectives*, pp. 50-59, Paris.
- OCDE (1998a), “Les perspectives agricoles 1998-2003”, Paris.
- ORDEN, D. et ROBERTS, D., eds (1997), *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, Proceedings of the International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota, St Paul.
- ORDEN, D. et ROMANO, E. (1996), “The Avocado Dispute and other Technical Barriers to Agricultural Trade under NAFTA”. Présenté à la conférence “NAFTA and Agriculture”, San Antonio, Texas, novembre.
- POLLAK, R.A. (1995), “Regulating risks”, *Journal of Economic Literature*, mars, 33, 1, pp. 179-91.
- POLLAK, R.A. (1998), “Imagined risks and cost-benefit analysis”, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 88, 2, pp. 376-79.
- POWELL, M. (1997), “Science in Sanitary and Phytosanitary Dispute Resolution”. Discussion paper 97-50, Resources for the future, Washington D.C.

- RAY, P.H. (1996), *The Integral Culture Survey: a Study of the Emergence of Transformation Values in America*, Institute of Noetic Sciences, and Fetzer Institute.
- REGE, V. (1994), "Gatt Law and Environment. Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries", *Journal of World Trade*, 28, 3, pp 95-169.
- REITZES, J.D. (1992), "Quality Choice, Trade Policy and Firm Incentives", *International Economic Review*, 33, 4, novembre, pp 817-35.
- ROBERTS, D. (1997), "Implementation of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures". Document présenté à l'International Agricultural Trade Research Consortium meeting, San Diego, décembre 14-16.
- ROBERTS, D. et DEREMER, K. (1997), "Overview of Foreign Technical Barriers to US Agricultural Exports", Commercial Agriculture Division, Staff paper AGES-9705, Economic Research Service, US Department of Agriculture, Washington D.C.
- ROBERTS, D. et ORDEN, D. (1997), "Determinants of Technical Barriers to Trade: the Case of US Phytosanitary Restrictions on Mexican Avocados", 1972-1995, dans *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, Orden, D. et Roberts, D. eds., The International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota, St Paul.
- SALTER, L. (1988), *Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards*. Dordrecht, Kluwer.
- SHAPIRO, C. (1983), "Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations", *Quarterly Journal of Economics*, XCVIII, pp. 659-79.
- SILVERGLADE, B. (1998), "Should the SPS Agreement be Amended? A Modest Proposal to Restore Public Support". Présenté à Ceres Conférence on Politicizing Science: what Price Public Policy ? Georgetown University Public Policy Institute, avril 4.
- SMITH, H. et LATTIMORE, R. (1997), "The Search for Rules for Non-Tariff Barriers: Fire Blight of Apples". Document présenté à l'International Agricultural Trade Research Consortium meeting, San Diego, décembre 14-16.

- SPENCE, M. (1975), "Monopoly, Quality and Regulation", *Bell Journal of Economics*, 6, 2, pp. 417-29.
- STIGLER, G. (1975), *The Citizen and the Stage*, Chicago University Press.
- SYLVANDER, B. (1996), "Normalisation et concurrence internationale : la politique de la qualité alimentaire en Europe", *Économie rurale*, 231, pp. 56-61.
- THILMANY, D.D. et BARRETT, C.B. (1997), "Regulatory Barriers in an Integrating World Food Market", *Review of Agricultural Economics*, 19, 1: 91-107.
- THORNSBURY, S., ROBERTS, D., DEREMER, K. et ORDEN, D. (1997), "A First Step in Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade". Paper presented at the XIII International Conference of Agricultural Economists, 10-16 août, Sacramento, Californie.
- TULLOCK, G. (1997), "The Political Economy of Administered Decisions: What we Might Hope for and What we Can Expect", dans *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade*, D. Orden et D. Roberts, eds, The International Agricultural Trade Research Consortium, St Paul, Minnesota.
- UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, *Fiscal Year 1997 Annual Report*, USITC publication 3085, Washington, D.C.
- VISCUSI, W.K. (1993), The Value of Risks to Life and Health, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, décembre, pp 1912-1946.
- VISCUSI, W.K. (1997), Alarmist Decisions with Divergent Risk Information, *The Economic Journal*, 107, novembre, pp 1657-70.
- VISCUSI, W.K., VERNON, J.M. et HARRINGTON, JR J.E. (1995), *Economics of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- VOGEL, D. (1995), *Trading up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(51 1999 08 2 P) ISBN 92-64-27159-7 – n° 50964 1999