

Normes alimentaires mondiales, commerce international et entreprises agroalimentaires

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Maître de conférences en sciences de gestion à AgroParis Tech

Résumé : Ce chapitre rappelle tout d'abord la multiplicité et la diversité des normes dans le secteur agroalimentaire puis s'intéresse plus particulièrement aux principales normes d'influence mondiale. Bien que les organisations qui élaborent ces différents types de normes mondiales soient indépendantes les unes des autres, elles entretiennent des relations entre elles, et sont même invitées à une collaboration plus étroite. Les liens entre les normes mondiales et les règles du commerce international sont ensuite abordés. Les accords de l'Organisation mondiale du commerce sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles techniques au commerce font des normes intergouvernementales de la Commission du *Codex Alimentarius* une référence internationale dans le règlement des litiges. De leur côté, instituées par l'aval pour régir les relations avec les fournisseurs, les normes du secteur de la grande distribution sont des normes privées. La place importante qu'elles ont prise dans les échanges mondiaux inquiète les pays en développement et amène les organisations intergouvernementales à se préoccuper de la compatibilité des normes privées avec les normes publiques, ainsi que des effets sur les exportations. Enfin, est abordé le rôle des entreprises agroalimentaires dans l'élaboration des normes mondiales, notamment de l'ISO et du *Codex Alimentarius*. Les différentes étapes où les entreprises peuvent intervenir sont présentées ainsi que les principales activités menées par les entreprises.

Mots-clés : Normes alimentaires, commerce international, *lobbying*, *Codex Alimentarius*, ISO, normes privées

Alors que les chaînes d'approvisionnements en produits agricoles et alimentaires continuent de s'internationaliser, les normes alimentaires ont pris

un rôle prééminent¹. Industriels et consommateurs font face à une multitude de normes, couvrant des étapes différentes de la chaîne qui va « de la fourche à la fourchette ». Ces normes concernent la définition des produits, les processus de production, les systèmes de management de la sécurité sanitaire, ou des spécifications d'audit. Elles s'intègrent dans des relations commerciales ou sont simplement mises à la disposition des acteurs. Ce réseau très ramifié de textes ne peut pas être ordonné de façon simple tant les champs d'application, les destinataires, les « auteurs », les objectifs, les utilisations sont variés.

Certaines de ces normes peuvent être qualifiées de « mondiales » ou « internationales », soit parce qu'elles sont élaborées à une échelle internationale et ont l'objectif d'être des références internationales, soit parce qu'elles sont si largement utilisées dans des échanges commerciaux privés, qu'elles ont *de facto* une influence mondiale. La question de leurs liens avec les règles du commerce international est alors posée.

Les opérateurs du secteur agroalimentaire se soumettent à ces normes mondiales, parce qu'ils les ont choisies, ou parce qu'ils n'ont eu d'autre solution que de s'y conformer. Ils considèrent alors ces normes comme une donnée extérieure. À l'inverse, ils peuvent aussi être partie prenante de l'élaboration de ces normes, avec la possibilité d'en influencer le contenu. C'est le cas notamment des normes de l'International Standardization Organization (ISO) et de celles de la Commission du *Codex Alimentarius* (CCA) – souvent appelée *Codex Alimentarius* – à l'élaboration desquelles participent ceux-là mêmes qui pourront les appliquer.

Ces différents aspects – multiplicité des normes dans le secteur alimentaire, relations entre les normes et le commerce mondial, et influence des entreprises – seront abordés dans la suite de ce texte, mais il convient tout d'abord de préciser ce qu'est une norme.

Dans *A World of Standards*, N. Brunsson et B. Jacobsson définissent les *standards*² comme des : « *Pieces of general advice offered to large number of potential adopters* »³. Les *standards* partagent avec les *directives* d'être

1 S. Henson, T. Reardon ; *Food Policy*, 2005, n° 30, p. 241-253.

2 Dans la terminologie anglo-saxonne, le mot *norm* a le sens de norme sociale. Le *standard* correspond à la norme (au sens de norme technique) française. Dans l'acception française, « les standards émerg[ent] au travers de la médiation des processus de marché », alors que les normes « prennent naissance au cours d'un processus délibératif, concerté, entre les acteurs ». B. Lelong et A. Maillard, « Présentation », *Réseaux*, 2000, volume 18 n° 102, p. 20. Les standards dans leur acception française ne sont pas étudiés ici.

3 N. Brunsson, B. Jacobson, « The Contemporary Expansion of Standardization », in N. Brunsson, B. Jacobson *et al.*, *A World of Standards*, Oxford University Press, 2000, p. 2.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

explicites et de provenir d'une source identifiée. D'application volontaire et élaborés par des acteurs non étatiques, ils diffèrent des *directives* élaborées par les pouvoirs publics et d'application obligatoire.

Néanmoins, la frontière entre le caractère obligatoire du règlement et le caractère volontaire de la norme est floue.

D'une part, la *standard* peut s'imposer par mimétisme ou être imposé par un client ; il n'est alors plus d'application strictement volontaire. Quand les normes – volontaires – deviennent commercialement obligatoires, ne pas les observer fait courir le risque d'être économiquement marginalisé⁴.

D'autre part *directive* et *standard* peuvent découler l'un de l'autre : une *directive* peut découler d'un *standard* qu'elle « absorbe », ou un *standard* peut renforcer l'efficacité d'une *directive*⁵.

La distinction entre application volontaire et caractère obligatoire est retenue par l'une des principales organisations internationale de normalisation, l'ISO. L'ISO définit les normes techniques, auxquelles appartiennent les normes alimentaires, comme des : « document[s], établi[s] par *consensus* et approuvé[s] par un organisme reconnu, qui fourni[ssent], pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné »⁶.

D'application volontaire, la norme technique se distingue du règlement qui est un « document qui contient des règles à caractère obligatoire et qui a été adopté par une autorité »⁷. Plus précisément, un règlement technique « contient des exigences techniques, soit directement, soit par référence à une norme, une spécification technique ou un code de bonne pratique, ou bien en en intégrant le contenu »⁸. Le règlement technique peut donc être autonome ou se référer à une norme qu'il rend alors d'application obligatoire ou quasi obligatoire⁹.

4 A. Mione, *Les enjeux stratégiques de la norme*, Afnor Éditions, 2009, p. 91-92.

5 F.-X. Dudouet, D. Mercier et A. Vion, « Politiques internationales de normalisation. Quelques jalons pour la recherche empirique », *Revue française de science politique*, 2006, Volume 56, n° 3, p. 373-374.

6 Guide ISO/CEI 2 : 2004, Normalisation et activités connexes – Vocabulaire général.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

9 C'est le cas par exemple, du règlement CE 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 relatif aux produits cosmétiques. Ce règlement, applicable depuis le 11 juillet 2013, stipule dans son article 8 que « La fabrication des produits cosmétiques doit respecter les bonnes pratiques de fabrication » et que « Le respect des bonnes pratiques de fabrication est présumé lorsque la fabrication est effectuée

Dans la définition de l'ISO, la norme technique n'est pas seulement d'application volontaire, elle vise aussi l'avantage optimal de la communauté¹⁰.

I. — LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE : UNE MULTIPLICITÉ DE NORMES

De nombreuses entreprises du secteur agroalimentaire se réfèrent à des normes générales telles que les normes de la famille ISO 9000 sur les systèmes de management de la qualité, celles de la famille ISO 14000 sur les systèmes de management environnementaux, ou OHSAS sur la sécurité au travail.

Ici, il sera question des normes sectorielles qui couvrent spécifiquement les secteurs agricoles et agroalimentaires. Leur grand nombre rend difficile de les recenser de façon exhaustive. Elles sont classées ci-après selon leur contenu et leurs utilisateurs, puis selon leur statut et leur auteur. L'étude montre qu'un petit nombre de ces normes est d'influence mondiale, et que les organisations qui les élaborent sont liées les unes aux autres.

A. — *La diversité des contenus et des utilisateurs*

Les spécialistes du secteur agroalimentaire distinguent les normes selon le niveau d'application dans la filière (amont agricole, transformation, distribution) et selon qu'elles concernent des produits (pour les définir ou définir leurs caractéristiques générales, par exemple des taux de résidus de pesticides), des méthodes d'analyse, ou encore l'organisation de l'entreprise (normes sur les systèmes de management) et les critères d'audit. Le tableau ci-dessous, loin d'être exhaustif, classe selon cette logique un certain nombre de normes (ou de type de normes) fréquemment utilisées par les entreprises du secteur.

conformément aux normes harmonisées applicables dont les références ont été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* ». Le *JOUE* du 21 avril 2011 précise que ces bonnes pratiques de fabrication sont décrites par la norme ISO 22716 : 2007 – Cosmétiques — Bonnes pratiques de fabrication (BPF) — Lignes directrices relatives aux bonnes pratiques de fabrication. De facto la norme ISO 22716 : 2007 est devenue obligatoire pour les industriels de la cosmétique.

10

http://www.iso.org/iso/fr/home/standards_development/governance_of_technical_work/standards-and-regulations.htm, consulté le 18 octobre 2013.

	Amont Agricole	Transformation	Distribution
Système de management de la sécurité des aliments	ISO 22000		
Système de management de la qualité/système de management de la qualité environnementale	NF V01-005/NF V01-007 (« Agriconfiance »)		
Moyens + référentiel d'audit		BRC, IFS	
Bonnes pratiques agricoles	GlobalG.A.P.		
Produits		Codex Alimentarius	
	AOP – IGP		
	Filière qualité Carrefour, Terre et Saveurs		
Méthodes d'analyse	ISO – Codex Alimentarius		

La norme ISO 22000 sur les systèmes de management de la sécurité des denrées alimentaires est largement inspirée de la norme 9001 relative aux systèmes de gestion de la qualité, mais elle est centrée sur les produits alimentaires et sur la qualité sanitaire. Il faut noter qu'elle n'a pas été élaborée par le comité ISO/TC 176 – Management et assurance de la qualité, mais par le comité technique de l'ISO spécialiste des denrées alimentaires (ISO/TC 34 « Produits alimentaires »).

Son champ d'application couvre l'ensemble de la filière, de l'amont agricole, jusqu'à la distribution des produits.

À l'inverse, deux normes françaises – qui découlent du référentiel Agriconfiance élaboré par la coopération agricole française - concernent uniquement l'amont agricole : NF V01-005/NF V01-007.

Les normes telles que celles du BRC (British Retail Consortium) et de l'IFS (International Featured Standards – Food), souvent appelées aussi

référentiels privés¹¹, sont utilisées par les entreprises qui produisent pour les marques de distributeurs. Elles sont élaborées par la grande distribution pour formaliser les méthodes de ces fournisseurs et fournir une grille de cotation pour les audits des usines. Leur respect est souvent obligatoire pour tout industriel qui souhaite fournir des produits à marques de distributeurs, voire un préalable à toute entrée en relation.

GlobalG.A.P. (anciennement EurepG.A.P.) concerne surtout les secteurs des fruits et des légumes, mais aussi l'aquaculture et l'élevage. Ses normes définissent des bonnes pratiques agricoles (ou Good Agricultural Practices : G.A.P.), intégrant aujourd'hui des aspects de sécurité sanitaires, et prenant en compte les impacts environnementaux et les conditions de travail¹².

Trois exemples, très différents, de normes concernant des produits figurent dans le tableau ci-dessus :

- Les normes du *Codex Alimentarius*, de vocation mondiale, peuvent être,
 - des normes de définition de produits, dites « normes verticales »¹³,
 - ou des normes « horizontales », qui définissent, pour plusieurs familles de produits, la façon de les étiqueter, des limites maximales de résidus de contaminants, des façons de les produire...¹⁴
- Plus connues des consommateurs français, les appellations d'origine protégée (AOP) ou les indications géographiques protégées (IGP) sont des signes officiels de qualité, liés à une zone géographique peu étendue.
- Les filières « Engagement qualité Carrefour » ou « Terre et saveur » de Casino régissent les relations entre une enseigne de distribution et certains de ses fournisseurs, dans une optique d'agriculture raisonnée.

11 Les deux termes, référentiels privés et normes privées, sont utilisés par le comité sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC (*cf. infra*) et par l'ISO.

12 E. Valceschini et L. Saulais, *Articulation entre réglementation, normalisation et référentiels privés dans les industries agroalimentaires*, Rapport pour le Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2005, p. 39.

13 Par exemple : Norme pour les eaux minérales naturelles, Norme pour la semoule et la farine de blé dur, Norme pour les calmars crus surgelés. Ces normes définissent ce que l'on peut qualifier d'« eau minérale naturelle » ou de « semoule ».

14 Par exemple les « Principes généraux en matière d'hygiène alimentaire ».

Enfin, les normes sur les méthodes d'analyse, dont de nombreuses sont élaborées à l'ISO et intégrées dans des normes du *Codex Alimentarius*, sont largement utilisées dans les contrats commerciaux, où clients et fournisseurs prévoient quelle méthode utiliser pour vérifier la composition des produits.

Pour mesurer l'ampleur du travail de normalisation des produits agro-alimentaires, il faut indiquer que certaines normes doivent être déclinées pour un grand nombre d'aliments différents. Ainsi, pour les benzoates (une famille d'additifs qui ont une fonction de conservation des aliments), le *Codex Alimentarius* fixe la quantité maximale d'additif à utiliser pour : les fruits secs, les semi-conserves de poissons, la moutarde¹⁵. Pour certains additifs ou pesticides, la liste des produits concernés peut être très longue.

Le champ de travail est donc très large du fait de la multiplicité des produits et des technologies et, de plus, il évolue dans le temps (nouveaux additifs, nouveaux médicaments vétérinaires, nouvelles connaissances scientifiques, nouvelles données toxicologiques...).

B. — *La diversité des statuts et des auteurs*

On retient ici une typologie¹⁶ dans laquelle apparaît le lien entre le statut des normes et l'organisation qui les élabore. On notera que le terme de référentiel est utilisé pour tous les types de textes qui ne sont pas des normes collectives « traditionnelles », telles que celles de l'ISO, du *Codex Alimentarius*, de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), qui ont les fonctions classiques d'encadrement technique, d'information, de garantie face aux risques¹⁷.

15 Rapport de la 34^e session du Comité Codex sur les additifs alimentaires et les contaminants, Alinorm 03/12, 2002, Annexe II.

16 D'après E. Valceschini et L. Saulais, précité, p. 42.

17 *Ibidem*, p. 42.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

	Référentiels d'entreprise	Référentiels privés « de clients »	Référentiels professionnels	Normes	Réglementations
Exemple	Nestlé Quality System, programme sécurité sanitaire McDo	IFS BRC GlobalG.A.P. Cahier des charges pour sous-traitants	Codes de bonnes pratiques, Guides de bonnes pratiques d'hygiène...	ISO 9000 ISO 22000 Agri-Confiance Normes Codex	Règlement 178/2002 (« paquet hygiène »)
Mode d'élaboration	1 entreprise en interne	1 client ou 1 groupement de clients essentiellement	Syndicats professionnels Collectifs reconnus par les pouvoirs publics	Toutes les parties intéressées (public et privé) Par <i>consensus</i>	Pouvoirs Publics
Mise en œuvre	Volontaire Entreprise (en interne)	Souvent imposé par contract aux fournisseurs du client ou du groupement de clients	Volontaire Membres du syndicat professionnel ou du collectif	Volontaire	Obligatoire
			Dans certains cas les pouvoirs publics peuvent rendre obligatoires ces documents ou s'y référer		

Dans le cas des « référentiels d'entreprise », une entreprise définit elle-même et pour son usage propre des spécifications qui ne sont généralement pas publiées. De nombreuses grandes entreprises internationales, par exemple Nestlé (depuis 1993), Bonduelle, Coca-Cola ont ainsi leur propre référentiel interne¹⁸. L'objectif est de mettre en place une politique de qualité, et/ou de sécurité sanitaire propre à l'entreprise, pour construire et de maintenir une relation de confiance avec les consommateurs¹⁹.

¹⁸ *Ibidem*, p. 30 et 44.

¹⁹ *Ibidem*, p. 44.

[p. 197-228]

Les référentiels privés « de clients » encadrent la relation clients/fournisseurs pour les produits à marques de distributeur et définissent des exigences que les fournisseurs doivent respecter. Le BRC, association de distributeurs anglais, a établi son référentiel dès 1998. Les normes IFS-Food ont été initialement élaborées par une association de distributeurs allemands en 2002, puis celle-ci a été rejointe en 2004 par la Fédération du commerce de détail (France), puis par la fédération italienne. Le code SQF, des distributeurs australiens a ensuite été repris par des distributeurs américains.²⁰ En conséquence du *sourcing* mondial et de l'implantation internationale de nombreuses chaînes de grande distribution, les normes BRC, IFS et SQF sont très largement utilisées.

Les référentiels professionnels ont une influence géographique beaucoup plus limitée et sont spécifiques d'un sous-secteur de l'industrie alimentaire. Préparés par les opérateurs eux-mêmes pour leur donner des références propres à leur domaine, assurer leur reconnaissance par la profession, et les rendre plus crédibles pour les clients et les consommateurs, ils sont le plus souvent publiés dans le cadre de syndicats professionnels, et validés par l'administration.

Par exemple, le Code des usages de la charcuterie, de la salaison et des conserves de viandes, établi par la Fédération des industries charcutières, et les artisans, et approuvé par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), sert de référence en cas de litige au tribunal, définit les dénominations de vente, les caractéristiques, la segmentation des niveaux de qualité etc..²¹.

Dans l'élaboration de ces textes, les parties intéressées (consommateurs, clients, fournisseurs, organisations de certification) occupent une place variable. La préparation des référentiels professionnels est assurée par les seuls professionnels, qui les appliqueront ; les clients, les consommateurs, les fournisseurs n'interviennent pas dans le processus. En revanche, les fournisseurs et les organisations de certifications sont présents au comité technique de BRC²², et, depuis 2010, au comité technique international de l'IFS²³. De son côté, GlobalG.A.P., créé par des distributeurs, a ensuite intégré des

20 *Ibidem*, p. 33.

21 <http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/FICT.pdf>, consulté le 1er sept.2013.

22 <http://www.brcglobalstandards.com/GlobalStandards/About/Governance.aspx>, consulté le 11 octobre 2013.

23 <http://www.ifs-certification.com/index.php/fr/retailers-fr/introduction-to-ifs/ifs-organisation>, consulté le 11 octobre 2013.

représentants des producteurs agricoles puis des organisations de consommateurs et environnementalistes²⁴. Dans les grandes organisations internationales de normalisation, les parties intéressées sont associées au processus d'élaboration. À l'ISO, c'est dès le niveau national, que les groupes de travail peuvent les intégrer largement. À la Commission du *Codex Alimentarius*, le statut d'observateur permet aux associations professionnelles et aux associations de consommateurs de pouvoir faire connaître leurs vues (*cf. infra*).

C. — Les normes alimentaires mondiales

L'emprise géographique des normes dépend du référentiel considéré. Les normes que l'on peut considérer « mondiales » ne représentent qu'une petite part de l'ensemble très ramifié des normes alimentaires. Ces normes « mondiales » ou « internationales » le sont :

- soit parce qu'elles sont élaborées à une échelle internationale et ont une portée mondiale par construction ou ont l'objectif d'être des références internationales.
- soit parce qu'elles sont si largement utilisées dans des échanges commerciaux privés, qu'elles ont *de facto* une influence mondiale. Il s'agit là principalement des normes privées développées par la grande distribution pour ses relations avec ses fournisseurs.

Les principales organisations produisant des normes alimentaires mondiales sont :

- des organisations intergouvernementales normalisatrices du système des Nations Unies : la Commission du *Codex Alimentarius*, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE)...
- l'organisation non-gouvernementale spécialisée : l'ISO dont les membres sont des comités nationaux de normalisation²⁵
- des organisations non-gouvernementales d'intérêt public : l'International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance²⁶ (ISEAL, dont plusieurs membres ont une

²⁴ <http://www2.globalgap.org/about.html>, consulté le 1er sept 2013.

²⁵ Selon les cas, les comités nationaux sont composés de représentants des administrations nationales ou de représentants des administrations et des diverses parties prenantes. C'est pourquoi l'ISO est considérée comme entre les secteurs public et privé. OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2005 – Analyse des liens entre le commerce, les normes commerciales et l'OMC*, 2005, p. 100.

²⁶ Association d'organismes internationaux de normalisation, de certification et d'accréditation axés sur les questions sociales et environnementales.

importante activité dans le secteur agricole et alimentaire : Fairtrade Labelling Organizations, Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, International Organic Accreditation Service, Marine Aquarium Council, Marine Stewardship Council...)

- des organisations professionnelles, qui peuvent être des organisations de filière comme IDF/FIL²⁷ ou des organisations de distributeurs comme : GlobalG.A.P., IFS, BRC

D. — *Les relations entre normes mondiales et entre organisations normalisatrices*

Les différentes organisations normalisatrices sont liées par des relations institutionnelles et de travail.

La principale organisation publique de normalisation alimentaire, la CCA, a intégré dans son plan stratégique les objectifs d'« améliorer la coordination et renforcer la collaboration avec d'autres organismes internationaux d'établissement des normes en s'efforçant d'éviter la duplication des tâches et d'optimiser la mise à profit des possibilités qui se présentent »²⁸. Le plan cite explicitement l'OIE et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) pour mieux assurer le « *continuum* du champ à l'assiette ». Il cite aussi « les organes privés d'établissement des normes », avec lesquels le but est à la fois de mieux répondre à leurs besoins et de renforcer les normes du *Codex Alimentarius*²⁹ (*cf. infra*).

27 La Fédération internationale de laiterie (IDF/FIL) est une des plus anciennes organisations professionnelles. Fondée en 1903, elle est composée de comités nationaux auxquels participent les différentes parties prenantes de la filière laitière (éleveurs laitiers, industriels, chercheurs, autorités de contrôle). Elle a été une des premières fédérations professionnelles internationales à établir ses propres normes mondiales pour réduire les barrières commerciales nées des normes alimentaires différentes selon les États. Elle est aussi à l'origine de la création par la FAO, en 1958, du Comité d'experts sur le Code de principes concernant le lait et les produits laitiers, ultérieurement intégré au *Codex Alimentarius*.

28 Objectif 1.3 du plan stratégique de la CCA – 2014 – 2019. (ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/StrategicFrame/Strategic_plan_2014_2019_FR.pdf, consulté le 14 octobre 2013).

29 « Favoriser l'élaboration de normes Codex pertinentes, tout en augmentant la compréhension de celles-ci, leur notoriété et l'utilisation qui en est faite », *Ibidem* p. 7.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

Ci-après figurent quelques exemples de relations développées par la CCA :

- CCA/ISO : l'ISO est observateur à la CCA et la CCA est une « organisation en liaison » avec le TC 34 (agroalimentaire) de l'ISO. Les méthodes d'essai et d'analyse représentent 65 % des normes élaborées par l'ISO/TC34, et le Comité Codex sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage s'appuie largement sur les normes ISO. Depuis plusieurs années, l'ISO/TC34 et la CCA sont invités par leurs membres à développer les synergies entre eux³⁰, et, insistant sur la complémentarité des deux organisations, des suggestions ont été faites pour améliorer la collaboration³¹.
- CCA/OIE : l'OIE est observateur à la CCA et réciproquement. Les échanges entre les deux organisations sont fréquents et des mécanismes de coordination se sont mis en place³². La proposition faite par l'OIE à la CCA d'élaborer des normes conjointes dans des domaines d'intérêt commun, tels que la traçabilité, la résistance aux antimicrobiens, la salmonellose ou la certification, n'a pas eu de suite du fait des différences dans les procédures de décision. Néanmoins, la possibilité de mettre en place des procédures d'harmonisation des normes est à l'étude³³.

Par ailleurs, on peut noter que la FIL, organisation ancienne, et qui a très tôt établi des relations avec les organisations intergouvernementales et avec l'ISO, a aussi des relations statutaires privilégiées avec le *Codex Alimentarius* puisque les recommandations de la FIL sont distribuées comme avant-projets pour les projets de normes Codex sur des produits laitiers. La FIL et l'ISO travaillent conjointement sur de nombreuses méthodes normalisées d'analyse et d'échantillonnage pour les produits laitiers et produits dérivés, qui sont publiées comme normes ISO/FIL³⁴.

30 Communiqué de presse Afnor, 10 juillet 2007.

31 Rapport de la 36e session de la Commission du *Codex Alimentarius*, REP13/CAC, 2013, para. 227.

32 Rapport de la 36e session de la Commission du *Codex Alimentarius*, précité, para. 210 et s. Voir aussi Rapport de la 27e session du Comité Codex sur les principes généraux, REP12/GP, 2012, para. 61 et s.

33 *Ibidem*.

34 <http://www.iso.org/iso/fr/pressrelease.htm?refid=Ref1084>, consulté le 13 octobre 2013.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

II. — NORMES ALIMENTAIRES MONDIALES ET COMMERCE INTERNATIONAL

Les deux types de normes alimentaires d'influence mondiale n'ont pas les mêmes liens avec les règles du commerce international.

D'une part, les accords de l'OMC font référence aux normes internationales pertinentes, et l'accord SPS reconnaît explicitement les normes du *Codex Alimentarius* comme des références internationales.

D'autre part, les référentiels développés par des entreprises de distribution ou par des transformateurs jouent un rôle croissant dans le commerce mondial du fait que ces entreprises s'approvisionnent dans le monde entier (*sourcing* mondial) et pour de grands volumes. Les effets de ces normes privées sur le commerce international préoccupent les États membres de l'OMC.

A. — *Les normes internationales dans les accords SPS et OTC*

Deux accords de l'OMC intéressent tout particulièrement le secteur agroalimentaire. Il s'agit, d'une part, de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (« accord SPS »), qui couvrent l'alimentation humaine, la santé des animaux et des végétaux, et, d'autre part, de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (« accord OTC »).

L'accord SPS précise que les États sont autorisés à prendre de manière souveraine des mesures sanitaires et phytosanitaires pour protéger la santé humaine, végétale ou animale à l'intérieur de leurs frontières, mais à condition que ce ne soit pas un obstacle déguisé au commerce international. À cette fin, l'accord encourage les États à « établir [...] leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe »³⁵ et à contribuer aux activités des « organisations internationales compétentes »³⁶. Tout État conforme aux normes internationales est réputé respecter l'accord SPS et ne peut donc pas être mis en cause à l'OMC.

Il est néanmoins possible pour un État de prendre des mesures différentes des normes internationales s'il a de bonnes raisons de le faire et peut le justifier, soit parce qu'il veut un niveau supérieur de protection de sa population soit parce qu'il peut justifier scientifiquement une mesure.

35 OMC, Accord SPS, article 3.1.

36 *Ibidem*, article 3.4.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

L'accord SPS précise que sont entendues par « Normes, directives et recommandations internationales » :

« a) pour l'innocuité des produits alimentaires, les normes, directives et recommandations établies par la Commission du *Codex Alimentarius* en ce qui concerne les additifs alimentaires, les résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides, les contaminants, les méthodes d'analyse et d'échantillonnage, ainsi que les codes et les directives en matière d'hygiène ;

b) pour la santé des animaux et les zoonoses, les normes, directives et recommandations élaborées sous les auspices de l'Office international des épizooties ;

c) pour la préservation des végétaux, les normes, directives et recommandations internationales élaborées sous les auspices du Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux en coopération avec les organisations régionales opérant dans le cadre de ladite Convention ; et

d) pour les questions qui ne relèvent pas des organisations susmentionnées, les normes, directives et recommandations appropriées promulguées par d'autres organisations internationales compétentes ouvertes à tous les Membres et identifiées par le Comité. »³⁷.

L'accord OTC (qui ne concerne pas que les produits alimentaires) couvre l'étiquetage, l'emballage et les procédures d'analyse. Comme l'accord SPS, il autorise les États à prendre des règlements techniques, à condition que ceux-ci ne soient « pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime [...] ». Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement »³⁸. Les éléments à considérer pour évaluer ces risques sont, entre autres, les données scientifiques et techniques.

Comme l'accord SPS, l'accord OTC prévoit que tout État conforme aux normes internationales est réputé respecter l'accord³⁹. En revanche, s'il fait référence aux « normes internationales pertinentes »⁴⁰, à l'inverse de l'accord SPS, l'accord OTC ne précise pas quelles sont ces normes.

Pour les produits alimentaires, deux litiges ont confirmé le statut de référence des normes du *Codex Alimentarius* : le litige sur les hormones dans la viande (accord SPS) et celui sur les sardines (accord OTC). Dans ces deux cas, qui ont suivi la procédure complète des litiges à l'OMC, y compris l'appel, l'OMC a fait référence aux normes du *Codex Alimentarius* pour juger, estimant que l'Union européenne (UE), qui dans les deux cas a été

³⁷ *Ibidem*, Annexe A.

³⁸ OMC, Accord OTC, Article 2.2.

³⁹ *Ibidem*, Article 2.5.

⁴⁰ *Ibidem*, Article 2.4.

condamnée, n'avait pas pu, en quelque sorte, donner de raison valable pour s'écarter de la norme du *Codex Alimentarius*.

Le litige sur la « viande hormonée »⁴¹ date d'avant même la création de l'OMC, mais a été relancé par les États-Unis début 1996, après la création de l'OMC. L'UE interdit l'utilisation d'hormones d'activation de croissance dans l'élevage, notamment bovin, et interdit la mise sur le marché de viande produite avec ces hormones. De leur côté, les États-Unis (et le Canada qui était aussi partie prenante du litige) autorisent ces hormones qui sont très largement utilisées. Les États-Unis ont accusé l'Europe d'entrave aux échanges et porté le litige devant l'OMC, au titre de l'accord SPS, en faisant référence aux normes du *Codex Alimentarius*.

En effet, le *Codex Alimentarius* avait établi en 1995, une limite maximale de résidu pour 5 de ces hormones : si l'on suit la norme du *Codex Alimentarius*, on peut donc utiliser des hormones sous réserve que dans la viande il ne reste pas plus que la limite maximale établie.

À l'OMC, le panel en 1997, puis l'organe d'appel en 1998, ont donné raison aux plaignants, USA et Canada. Cependant, si l'UE a été condamnée, ce n'est pas parce qu'elle n'a pas suivi les normes du *Codex Alimentarius*⁴², mais parce qu'elle ne montrait pas qu'elle avait cherché un niveau de protection supérieur à celui de la norme Codex en étayant son interdiction par une analyse de risques. Elle n'était pas capable de fournir une analyse de risque probante à l'appui de sa réglementation, ou, plus précisément, la Communauté Européenne a fourni des évaluations du risque pour ces hormones mais le panel comme l'organe d'appel ont conclu qu'aucune ne venait à l'appui d'une interdiction⁴³.

41 Voir G.H. Stanton, *Codex and International Trade*, Standards and Trade Development Facility, 2002, 60 pages ; M.A. Echols, *Food Safety and the WTO. The Interplay of Culture, Science and Technology*, The Hague, Kluwer Law International, 2001, 192 pages ; D.G. Victor, "The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization : an Assessment After Five Years", *Journal of International Law and Politics*, Volume 32, n° 4, 2000, p. 865-937.

42 Puisque les normes du *Codex Alimentarius* n'ont pas de valeur contraignante.

43 G.H. Stanton, précité, p. 18. Après sa condamnation, l'UE a choisi de maintenir sa réglementation, et un arbitrage de l'OMC a autorisé les États-Unis à prendre des mesures de rétorsion. Le litige hormones s'est clôturé en 2012, quand le Parlement européen a voté de concéder aux USA un quota d'importation de bœuf non traité aux hormones. *Communiqué de presse du Parlement européen*, 14 mars 2012.

Le « litige sardines »⁴⁴, ouvert en 2002, portait sur une dénomination de produit, et était relatif à l'accord OTC. À cette date, la réglementation européenne stipulait que l'on ne pouvait vendre dans l'UE, en tant que conserves de « sardines », que les préparations à base de *Sardina pilchardus*. Le Pérou, dans la zone de pêche duquel se trouvent des *Sardinops sagax*, ne pouvait exporter vers le marché européen, ni sous la dénomination sardines, ni sous la dénomination sardines assortie d'un descriptif.

Or la norme du *Codex Alimentarius*⁴⁵, datant de 1995, inclut dans la catégorie sardines cette variété péruvienne. Selon cette norme, *Sardinops sagax* peut être vendue sous la dénomination sardines, sous réserve que celle-ci soit complétée par d'autres informations telles que : du Pérou, *Sardinops-sagax*, ou du Pacifique.

Arguant que la réglementation européenne était contraire aux normes internationales, le Pérou a entamé une procédure de règlement de différend avec l'UE auprès de l'OMC.

Le groupe spécial et l'organe d'appel de l'OMC ont estimé que le règlement européen était incompatible avec l'article 2.4⁴⁶ de l'accord OTC parce que la Communauté européenne n'avait pas démontré que la norme Codex sur les sardines et produits de type sardine était insuffisante pour prévenir des pratiques trompeuses en matière de présentation de ces produits⁴⁷.

En faisant référence aux normes internationales, les accords SPS et OTC les ont mises au premier plan : les normes établies par des organisations intergouvernementales sont clairement des références pour statuer sur les litiges à l'OMC. Au premier rang pour les produits alimentaires, figurent les normes du *Codex Alimentarius* dont le statut a été confirmé par deux litiges. L'accord SPS ne précise pas quelles « autres organisations internationales compétentes ouvertes à tous les Membres et identifiées par le Comité » peuvent être considérées comme pertinentes pour le règlement des litiges, et l'accord OTC laisse lui aussi le jeu ouvert. Reste à savoir si les États en litige

44 G. Shaffer et V. Mosoti, « EC Sardines : A New Model for Collaboration in Dispute Settlement », *Bridges*, Volume 6, n° 7, 2002, p. 15-16 et 22.

45 Codex Stan 94 – 1981.

46 « Dans les cas [...] où des normes internationales pertinentes existent [...], les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques ».

47 R. Lecourt, « Protection du consommateur et mondialisation des échanges », *Administration*, n° 219, 2008, p. 60 http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/dgccrf/documentation/publications/publications_externes/lecourt.pdf, consulté le 5 septembre 2013. À la suite de ce litige, l'UE a changé sa réglementation pour la mettre en ligne avec la norme Codex.

à l'OMC se référeront à d'autres normes alimentaires que celles du *Codex Alimentarius* et si l'organe de règlement des différends acceptera ces références.

Au *Codex Alimentarius*, la signature des accords de l'OMC a augmenté l'enjeu des discussions. Les normes du *Codex Alimentarius* sont devenues potentiellement opposables aux États membres de l'OMC, alors même qu'elles ne sont pas obligatoires pour les membres du *Codex Alimentarius*.

Si le *Codex Alimentarius* a pu connaître dans le passé des situations conflictuelles liées aux intérêts commerciaux⁴⁸, la tension entre des objectifs commerciaux et des objectifs sanitaires a augmenté. Quand, généralement, les délégations gouvernementales étaient constituées d'experts du domaine alimentaire (en France, principalement la Direction générale de l'alimentation du Ministère de l'agriculture, et la DGCCRF), depuis quelques années, on constate dans les délégations de pays développés agro-exportateurs, la présence et l'appui de représentants siégeant à l'OMC⁴⁹.

B. — *Le rôle croissant des normes privées de distributeurs*

Le développement de leurs propres marques par les enseignes de grande distribution, qui engagent ainsi leurs noms sur des produits, les a amenées à se mêler de la façon dont leurs fournisseurs faisaient leur contrôle qualité.

Dans un premier temps, au début des années 1990, les cahiers de charges individuels des distributeurs se sont développés et ont intégré des critères de qualité sanitaire et environnementale⁵⁰. Les fournisseurs étaient alors audités par chacun de leurs clients de la grande distribution selon des critères souvent proches, ce qui les soumettait à des audits nombreux et pour partie redondants.

Puis, la fin de cette décennie a vu la mise en commun des critères d'audit et l'émergence de référentiels établis collectivement par la grande distribution pour leurs marques de distributeurs. GlobalG.A.P. a ainsi été créé à la fin des années 1990 par les chaînes européennes de la grande distribution, BRC en 1998, et IFS en 2002.

Les fournisseurs sont maintenant audités et certifiés par des organismes de certification accrédités pour ces référentiels, ce qui a permis une réduction

48 D. Lynch-Post, (2005), *Food Fights : Who Shapes International Food Safety Standards and Who Uses Them ?*, PhD Dissertation, University of California, Berkeley, 2005, 122 pages.

49 R. Lecourt, « Protection du consommateur et mondialisation des échanges », précité.

50 E. Valceschini et L. Saulais, précité, p. 41.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

tion du nombre d'audits subis par les fournisseurs et une réduction des coûts.

Plus globalement, cette mise en commun des cahiers des charges des distributeurs dans des référentiels collectifs modifie en profondeur leur intégration dans l'ensemble de réglementations, normes, référentiels qui s'appliquent aux produits alimentaires⁵¹.

L'harmonisation des normes de distributeurs n'est toutefois pas encore totale puisque pour pouvoir travailler à la fois pour des enseignes de distribution anglaises et françaises ou allemandes, un fabricant doit être certifié à la fois BRC et IFS. Des systèmes d'équivalence se développent toutefois, permettant par exemple des audits combinés BRC/IFS pour plusieurs normes privées. La Global Food Safety Initiative (GFSI) qui rassemble des distributeurs et des industriels de différents continents⁵² a mis en place un système d'équivalence des différents référentiels⁵³. Les clients qui acceptent ce système d'équivalence permettent à leurs fournisseurs d'avoir une équivalence : par exemple un fournisseur certifié BRC est aussi certifié IFS pour tous les clients qui acceptent le système d'équivalence de GFSI. Par ailleurs, depuis 2013, la GFSI reconnaît le Food Safety System Certification (FSSC) 22000, un protocole d'audit développé par les industriels, à partir de l'ISO 22000⁵⁴, ce qui contribue là aussi à renforcer l'équivalence entre les différentes normes.

En une vingtaine d'années, les normes privées ont pris une très grande importance. La plupart des acheteurs européens de fruits et légumes demandent la certification GlobalG.A.P. comme prérequis pour toute relation d'affaires avec des fournisseurs⁵⁵. GlobalG.A.P. est ainsi l'exemple-type d'une norme, d'application volontaire, qui est devenue quasi obligatoire dans les faits.

Si les producteurs reconnaissent que ceux qui se conforment aux normes privées ont pu voir augmenter leur part de marché, le respect des normes ne

51 E. Valceschini et L. Saulais, précité, p. 41.

52 Le président actuel de la GFSI est le directeur qualité groupe de Danone. <http://www.mygfsi.com/structure-and-governance/gfsi-board.html>, consulté le 19 octobre 2013.

53 http://www.mygfsi.com/gfsifiles/2013-05_What_is_GFSI_-_Internet.pdf, consulté le 1er sept 2013.

54 <http://www.mygfsi.com/about-gfsi/gfsi-recognised-schemes.html> et <http://www.fssc22000.com/en/page.php>, consultés 7 septembre 2013.

55 OMC, « Effets des normes privées liées aux mesures SPS – compilation des réponses », Document G/SPS/GEN/932/Rev.1, 2009.

se traduit pas toujours par des hausses de prix, alors même que les investissements à faire peuvent être élevés⁵⁶. Au total, se conformer à ces normes n'est pas la garantie d'un prix de vente plus élevé, mais est une nécessité pour être et rester dans le marché, y compris pour les producteurs qui respectent les réglementations des pays importateurs.

Les organisations intergouvernementales, comme l'OMC ou la CCA, et les pays en développement⁵⁷ s'inquiètent de l'importance prise par ces normes privées. Ces normes de distributeurs sont accusées de créer de nouvelles entraves aux échanges et d'entraîner la dépendance économique des pays en développement vis-à-vis de la grande distribution des pays occidentaux⁵⁸. Il est aussi fréquemment relevé qu'elles ne sont pas élaborées sur des bases scientifiques.

Le sujet des normes privées est à l'ordre du jour du comité SPS⁵⁹ depuis plusieurs années, et un groupe de travail spécifique a été créé pour examiner ce sujet.

À la CCA, la question des normes privées a été évoquée à plusieurs reprises. Lors de la 36^e session de la CCA, le représentant de l'OMC à la CCA a rappelé que le comité SPS demandait au *Codex Alimentarius* une plus grande collaboration avec les organisations privées de normalisation afin d'éviter que les normes privées ne deviennent des obstacles injustifiés au commerce⁶⁰. De son côté, le comité Codex régional Amérique du Sud et Caraïbes a fait part des inquiétudes des pays de sa région et a fait plusieurs propositions pour suivre cette question, « exhort[ant]⁶¹ les organismes de

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Ainsi, lors de l'allocation de bienvenue des coordonnateurs régionaux à CCA, en juillet 2013, la Ministre de l'agriculture et de l'élevage du Costa Rica s'est « inquiétée de voir que [...] les normes privées continuaient de proliférer sans le soutien scientifique nécessaire et qu'elles représentaient un coût élevé pour les producteurs et les exportateurs ». De son côté le Ministre indien de la santé et du bien-être de la famille, a déclaré « qu'il serait fort utile que les organismes de normalisation privés envisagent de participer aussi aux activités du Codex, afin de faciliter son processus de normalisation ». Rapport de la 36^e session de la CCA, précité, para. 7 et 8.

⁵⁸ L. Fulponi, E. Giraud-Héraud, H. Hammoudi et E. Valceschini, « Sécurité sanitaire et normes collectives de distributeurs : impact sur les filières et l'offre alimentaire », *Inra sciences sociales*, n°5-6, 2006, 4 pages.

⁵⁹ Comité chargé de veiller à la mise en œuvre des dispositions de l'accord SPS et à la réalisation de ses objectifs, en particulier pour ce qui est de l'harmonisation (OMC, Accord SPS, précité, article 12.

⁶⁰ Rapport de la 36^e session de la CCA, précité, para. 217.

⁶¹ Souligné par nous.

normalisation privés à participer au Codex en tant qu'observateurs »⁶². À cet égard, une première étape devrait être franchie puisque le Consumer Goods Council, qui englobe la GFSI, devrait se voir accorder le statut d'observateur au *Codex Alimentarius*⁶³ ; et la GFSI annonce qu'une de ses priorités est d'harmoniser les normes privées avec celles de la CCA⁶⁴.

Pour sa part, l'ISO fait valoir qu'il pouvait servir de lien entre le secteur privé et le secteur public et contribuer à améliorer la compatibilité des normes privées et des normes du *Codex Alimentarius*⁶⁵.

De leur côté, les opérateurs privés font valoir leurs besoins. Ils appellent à ce que les organisations intergouvernementales, dont la CCA, puissent élaborer des directives temporaires sur les risques émergents, de façon à éviter la création de normes privées divergentes, et demandent aussi une « meilleure compréhension, de la part des organisations internationales, des besoins du secteur privé en matière de certification »⁶⁶.

Il s'agit maintenant de comprendre comment les entreprises participent à l'élaboration des normes mondiales, notamment celles de l'ISO et du *Codex Alimentarius*.

III — LE RÔLE DES ENTREPRISES AGROALIMENTAIRES DANS L'ÉLABORATION DES NORMES MONDIALES

L'ISO et la CCA font intervenir les industriels dans l'élaboration des normes, selon des procédures et des processus très différents.

A. — Des « fabriques de normes » : les exemples de l'ISO et de la Commission du Codex Alimentarius

1. La structure de l'Organisation internationale de normalisation (ISO)

L'Organisation internationale de normalisation se décrit comme « le premier producteur de Normes internationales d'application volontaire dans

62 Rapport de la 36e session de la CCA, précité, para. 219.

63 *Ibidem*, para. 220.

64 M. Robach, *La vision du secteur privé sur les normes privées*, Conférence à l'OIE, 13 juillet 2010, 13 p., <http://www.oie.int/doc/ged/D11950.PDF>, consulté le 14 octobre 2013.

65 Rapport de la 36e session de la CCA, précité, para. 227.

66 M. Robach, *La vision du secteur privé sur les normes privées*, précité, p. 12.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

le monde »⁶⁷. Sa mission est d'élaborer « [d]es normes internationales pour les entreprises, les gouvernements et la société ».

L'ISO est une instance non gouvernementale, au statut d'association, située à Genève. Elle regroupe 164 organisations de normalisation, une par pays, et est financée à 80 % par les cotisations de ses membres et à 20 % par la vente de normes et de publications. Le membre français de l'ISO est l'Afnor.

La normalisation ISO a d'abord porté sur les produits et les équipements industriels, et elle continue de s'y impliquer largement puisque les technologies des matériaux et de l'ingénierie représentent environ la moitié des 15 000 normes internationales que l'ISO avait publiées à fin 2004⁶⁸. L'ISO revendique maintenant la publication de 19 500 normes⁶⁹. Depuis la fin des années 1980, l'activité normative porte aussi sur le management et l'organisation, la qualité des services⁷⁰.

Le travail de l'ISO est très décentralisé. L'ISO compte environ 200 comités techniques actifs et, au total, environ 3 000 comités, sous-comités et groupes de travail techniques. Ces comités, sous-comités et groupes de travail sont composés d'experts, membres des délégations des comités de normalisation nationaux aux comités techniques. Provenant de l'industrie, du secteur du commerce, du secteur public, de laboratoires d'essais et de recherche, des milieux universitaires, de groupements de consommateurs ou des associations de défense de l'environnement, ces experts sont assistés dans leurs travaux par des membres du secrétariat de l'ISO et des secrétariats des comités nationaux de normalisation⁷¹.

Les membres de l'ISO doivent s'inscrire formellement aux comités auxquels ils souhaitent participer. Plus précisément, pour chaque comité, chaque organisme national membre doit préciser s'il entend agir en qualité de membre participant ou de membre observateur⁷². Il fait donc part officiellement de la place qu'il souhaite prendre dans les travaux du comité.

67 <http://www.iso.org/iso/fr/home/about.htm>, consulté le 11 octobre 2013.

68 OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2005*, précité, p. 33 et 85.

69 <http://www.iso.org/iso/fr/home/about.htm>, consulté le 12 octobre 2013.

70 Les premières normes de la famille 9000 sur le management de la qualité sont parues en 1987. Elles ont été suivies en 1996 par la première version des normes de la famille 14000 sur le management environnemental, puis en 2005 par les normes 22000 sur les systèmes de management de la sécurité des denrées alimentaires, en 2009 par les normes 31000 sur le management du risque, et en 2010 par la norme 26000 sur la responsabilité sociétale.

71 OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2005*, précité, p. 98.

72, *Ibidem*.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

Au côté des comités nationaux membres, environ 600 organisations internationales et régionales sont présentes dans les comités techniques de l'ISO. Les organisations « en liaison » avec un comité, dites de « catégorie A » apportent une contribution et, à ce titre, reçoivent la documentation, sont invitées aux réunions et peuvent nommer des experts aux groupes de travail. Les organisations de « catégorie B » sont celles qui ont émis le souhait d'être tenues informées ; elles reçoivent les rapports d'avancement des travaux.⁷³ 42 organisations ont le statut officiel d'« organisations de liaison »⁷⁴. Elles n'ont pas de droit de vote officiel, mais les comités techniques sont censés obtenir le soutien entier et formel de celles qui participent activement à leurs travaux.

Le comité technique de l'ISO le plus important pour le secteur agroalimentaire est le comité ISO/TC 34 – produits alimentaires. Par le nombre de normes publiées, ce comité est le deuxième comité de l'ISO (812 normes) après le comité commun ISO/IEC⁷⁵ sur les technologies de l'information (2 651 normes)⁷⁶. Présidé par un Français dont le mandat court jusqu'à fin 2015, et avec l'Afnor et l'ABNT⁷⁷ pour le secrétariat, il compte 62 membres participants et 66 membres observateurs⁷⁸.

2. La structure de la Commission du *Codex Alimentarius* (CCA)

La Commission du *Codex Alimentarius* est un programme conjoint⁷⁹ de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture – la FAO – et de l'Organisation Mondiale de la Santé – l'OMS. Elle a été créée en 1963.

À la différence de l'ISO, c'est une organisation intergouvernementale, les membres en sont les États. Le *Codex Alimentarius* compte actuellement 185

73 http://www.iso.org/iso/fr/home/about/organizations_in_liaison/organizations_in_liaison_details.htm?id=620744&LiaisonList=True, consulté le 12 octobre 2013.

74 La plupart sont des organisations non gouvernementales environnementales et d'intérêt public enregistrées auprès du Comité technique 207 (TC 207), établi en 1993 pour élaborer les normes de management environnemental ISO 14000. OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2005*, précité, p. 102.

75 International Electrotechnical Commission.

76 http://www.iso.org/iso/fr/home/standards_development/list_of_iso_technical_committees.htm, consulté le 18 octobre 2013.

77 Organisation brésilienne de normalisation.

78 http://www.iso.org/iso/fr/home/standards_development/list_of_iso_technical_committees/iso_technical_committee.htm?commid=47858, consulté le 12 octobre 2013.

79 Qui dispose d'une grande autonomie vis-à-vis de ses organisations de tutelle (M.D. Masson-Matthee, *The Codex Alimentarius Commission and Its Standards*, The Hague, T.M.C., Asser Press, 2007, p. 18-24.).

États membres dont la France, et une organisation membre, l'Union européenne.

Son objectif est de développer des normes sur les denrées alimentaires pour « protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire »⁸⁰. Un autre objectif visé par les fondateurs du *Codex Alimentarius* est que cette normalisation conduise à une harmonisation des réglementations des États et donc à une réduction des obstacles au commerce.

Les normes du *Codex Alimentarius* sont des recommandations adressées aux États membres, qui peuvent, s'ils le souhaitent, les adopter et les intégrer dans leurs propres réglementations⁸¹.

Cependant (*cf. supra*), depuis la signature des accords de l'Uruguay Round et la création de l'OMC en 1995, ces normes sont reconnues comme référence pour le règlement de différends commerciaux au titre des accords SPS et OTC, et elles peuvent, par ce biais-là, s'imposer aux États.

Si seuls les membres (qui sont des États) ont un droit de vote, d'autres parties prenantes sont admises dans les débats par le biais du statut d'observateur. Un observateur peut faire des commentaires écrits, proposer des documents de travail, demander la parole pendant les sessions, et éventuellement participer aux groupes de travail, mais il n'a pas de droit de vote et son avis n'est pas pris en compte pour estimer si le *consensus* est atteint sur une norme donnée.

Les observateurs peuvent être :

- des États non membres,
- des organisations intergouvernementales (l'OMC est observateur par exemple),
- des organisations non gouvernementales, dont l'ISO. Les organisations non gouvernementales sont :
 - des associations internationales de consommateurs ou de défense de l'environnement
 - des associations internationales de scientifiques, de juristes etc...

80 Article 1 des statuts.

81 Par ailleurs, des opérateurs peuvent se référer aux normes du *Codex Alimentarius* dans leurs contrats commerciaux (sous réserve qu'elles soient compatibles avec la réglementation qui s'applique dans les États concernés).

- des associations internationales de l'industrie⁸².

Sur un total d'environ 150 organisations internationales non gouvernementales ayant le statut d'observateur, plus des 2/3 sont des associations de l'industrie. On peut citer, pêle-mêle, : la Fédération de l'industrie laitière (FIL/IDF), l'Association internationale de l'industrie de bouillons et de potages, Croplife International (fabricants de pesticides)....

Le statut d'observateur autorisant les représentants de l'industrie, comme ceux des consommateurs, à donner leur avis, ceux-ci peuvent influencer les décisions même s'ils ne prennent pas part à la constitution du *consensus* ou au vote. Par ailleurs, les comités nationaux sont invités à consulter les différentes parties concernées quand ils préparent leurs positions⁸³.

3. Les procédures de décision de l'ISO et de la CCA

L'élaboration d'une norme ISO est divisée en plusieurs étapes⁸⁴. La toute première étape a lieu dans les comités nationaux de normalisation. Généralement c'est un secteur de l'industrie qui est à l'origine de la demande de rédaction ou de révision d'une norme et qui demande au comité national de soumettre un projet à l'ISO. Dans certains cas, l'ISO peut lancer des enquêtes larges ; ainsi, une très large enquête en ligne, en 11 langues, a été lancée lors de la préparation de la révision (actuellement en cours) de la norme ISO 9001 : 2008. Ceci permet la participation d'entreprises non membres des comités nationaux et qui ne sont pas représentées dans les organisations en liaison.

Si la demande de rédaction ou de révision est approuvée par le comité technique (TC) concerné et qu'au moins 5 membres s'engagent à participer activement, alors on passe à la préparation de la norme. Le comité technique constitue un groupe de travail, formé d'experts venant des organisations nationales membres de l'ISO et intervenant à titre individuel et non comme représentant d'un comité membre ou d'une organisation de liaison de catégorie A.

Le groupe de travail rédige un « projet de comité » (*committee draft*). Le projet de comité est diffusé aux membres du TC pour observations et com-

82 Une entreprise individuelle ne peut pas avoir le statut d'observateur au *Codex Alimentarius*.

83 FAO/OMS, Manuel de procédures du *Codex Alimentarius*, 2013, p. 205.

84 Pour ce paragraphe : A. Mione, *Les enjeux stratégiques de la norme*, précité, p. 19 et suivantes ; http://www.iso.org/iso/fr/home/standards_development/resources-for-technical-work/stages_of_the_development_of_international_standards.htm, consulté le 19 octobre 2013.

mentaires. Cette phase de recherche de *consensus* transforme le « *committee draft* » en « projet de norme internationale » (*draft international standard – DIS*).

Ce projet est ensuite distribué à l'ensemble des membres de l'ISO qui doivent voter et faire part de leurs observations dans un délai de cinq mois. Si une majorité des deux tiers des membres du TC se prononce en sa faveur et que moins du quart de l'ensemble des voix exprimées (membres ou pas du TC) est défavorable, il est approuvé en tant que « projet final de norme internationale » (FDIS). Il est à noter qu'un vote négatif doit être accompagné d'éléments techniques, sinon il est rejeté.

Un vote final a ensuite lieu pour approuver le texte en tant que « norme internationale », avec les mêmes conditions de majorité que pour le FDIS.

Ainsi, pour être adoptée, une norme doit avoir reçu, lors de deux votes différents, l'approbation des 2/3 des membres du comité concerné et de 75 % de l'ensemble des membres votants. La procédure de *consensus* ne concerne statutairement que la phase de projet de norme, et seulement les membres de l'ISO qui se sont déclarés membre participant du comité technique.

Comme à l'ISO, le travail de préparation des normes du *Codex Alimentarius* est fait par des comités spécialisés.

La procédure de préparation des normes est en 8 étapes. La décision d'élaborer une nouvelle norme est initiée par la proposition qu'un gouvernement fait à l'assemblée plénière des États membres. Cette proposition doit être étayée par un document écrit, examiné et approuvé par le comité exécutif. Si la commission plénière décide d'élaborer une norme, elle confie la responsabilité de préparer un projet de texte à un comité spécialisé (étape 1). Le secrétariat du *Codex Alimentarius* a la charge de faire élaborer un avant-projet de norme par un groupe de travail du comité spécialisé (étape 2). Cet avant-projet circule pour commentaires parmi les membres et les observateurs (étape 3). Le comité spécialisé se réunit alors pour décider des amendements à faire pour pouvoir proposer l'avant-projet (étape 4) à la commission plénière qui l'adopte comme projet (étape 5). Le projet circule alors à nouveau pour commentaires parmi les membres et les observateurs (étape 6). Puis le comité spécialisé se réunit une deuxième fois pour décider des amendements à faire (étape 7) pour pouvoir proposer le projet à la commission plénière qui peut alors l'adopter comme norme (étape 8). À tout moment un projet peut être renvoyé à une étape antérieure. Le passage

d'une étape à l'autre, puis l'adoption de la norme se font par *consensus*⁸⁵. Le vote, à la majorité simple pour les normes, est très exceptionnel. Le dernier vote concernant des normes a eu lieu en 2012, pour adopter une limite maximale de résidu pour la ractopamine (69 voix pour, 67 voix contre), une hormone utilisée en élevage bovin.

Contrairement à l'ISO où les membres s'engagent à participer activement à tel ou tel comité technique, au *Codex Alimentarius* les États membres peuvent participer à un comité spécialisé une année, puis ne plus y aller l'année d'après, puis revenir ensuite etc., ce qui augmente l'instabilité des décisions.

4. Des divergences d'intérêt à la norme internationale, la construction du *consensus*

Au cours de l'élaboration des normes, le *Codex Alimentarius* comme l'ISO doivent parvenir au *consensus*.

Le processus de recherche du *consensus* peut être vu comme une négociation : il s'agit en effet de « parvenir à l'élaboration d'un texte par voie de négociation et à son adoption sans vote »⁸⁶. Rapprocher le *consensus* de la négociation rappelle la nécessité de résoudre un conflit, puisque la négociation est un « processus dans lequel les parties – qui sont en conflit (actif ou latent) – peuvent interagir directement et tentent de trouver un accord sous contrainte de temps »⁸⁷, et insiste aussi sur la coexistence de coopération et de concurrence⁸⁸.

Au *Codex Alimentarius*, le *consensus* est censé être atteint à chaque étape de la procédure pour pouvoir passer à l'étape suivante mais le *Codex Alimentarius* ne s'est pas doté d'une définition du *consensus*.

Dans la pratique, l'évaluation du *consensus* est de la responsabilité du président de séance. Pour l'aider dans cette tâche, le *Codex Alimentarius* a

85 « [la] Commission met tout en œuvre pour parvenir à un accord sur l'adoption ou l'amendement des normes par *consensus*. Les décisions relatives à l'adoption ou à l'amendement des normes ne peuvent faire l'objet d'un vote que si ces efforts déployés pour dégager un *consensus* ont échoué » (FAO/OMS, *Manuel de procédures du Codex Alimentarius*, précité, p. 17)

86 M. Bedjaoui, « Un point de vue du tiers-monde sur l'organisation internationale », in G. Abi-Saab, dir., *Le concept d'organisation internationale*, Paris, Unesco, 1980, p. 223-292.

87 J. Rojot, *La négociation*, Paris, Vuibert, 1994, p. 22.

88 J.K. Sebenius, « Challenging conventional explanations of international cooperation : negotiation analysis and the case of epistemic communities », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 330.

établi en 2003 des « Mesures destinées à favoriser le *consensus* »⁸⁹. De longues discussions sur le *consensus*⁹⁰ ont eu lieu au Comité Codex sur les principes généraux en 2009 ; elles montrent bien les difficultés et les risques liés à l'évaluation du *consensus* pour le président de séance. Entre nécessité de rassembler des vues différentes, voire divergentes, et nécessité de conclure un accord sur un texte, l'équilibre est difficile à trouver, et souvent contingent.

À l'ISO en revanche, seules les décisions des comités techniques sont prises par *consensus*, défini comme un « [a]ccord général caractérisé par l'absence d'opposition ferme à l'encontre de l'essentiel du sujet émanant d'une partie importante des intérêts en jeu et par un processus de recherche de prise en considération des vues de toutes les parties concernées et de rapprochement des positions divergentes éventuelles. Le *consensus* n'implique pas nécessairement l'unanimité. »⁹¹

Une fois sorti du comité technique, un projet de norme ISO progresse par vote.

On peut noter que le vote à l'ISO a des règles de majorité contraignantes. Au *Codex Alimentarius*, il s'agit d'un vote à la majorité simple. Même si le vote doit rester l'exception, cette règle de majorité a pour effet que des normes peuvent être adoptées avec une majorité d'une voix seulement, et que le *Codex Alimentarius* peut adopter des textes sur lesquels les États ont, de façon persistante, des avis divergents⁹².

Pour les délégués, la participation à la construction du *consensus* demande d'apporter des avis motivés. Ceci fait dire à certains observateurs, que le *consensus* peut se faire : par adhésion, par lassitude, par indifférence, par incompétence.

Si le président de séance évalue le *consensus*, il contribue aussi à le construire par les propositions qu'il peut faire pour rapprocher les points de

89 FAO/OMS, *Manuel de procédures du Codex Alimentarius*, précité, p. 220.

90 Rapport de la 25e session du Comité Codex sur les principes généraux, Alinorm 09/32/33, 2009, para. 45-90.

91 Directives ISO/CEI, Partie 1, cité dans *Recommandations aux organismes nationaux de normalisation de l'ISO. Engager les parties prenantes et bâtir le consensus*, http://www.iso.org/iso/fr/guidance_nsb.pdf, consulté le 14 octobre 2013.

92 C'est le cas de la limite pour la ractopamine en 2012 (*cf. supra*).

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

vue. En cela, il dispose de marges de manœuvre, limitées certes par la présence des délégations, mais néanmoins réelles⁹³.

L'Afnor écrivait ainsi en 2007, lors de l'élection d'un Français à la présidence de l'ISO/TC 34 : « La présidence française du comité “produits alimentaires” est l'occasion pour Afnor de donner à l'industrie française des opportunités ainsi qu'un avantage concurrentiel en termes d'image, de constitution et d'animation de réseaux, d'anticipation et *d'influence sur le contenu des travaux*⁹⁴ ».

B. — *La place des entreprises dans l'élaboration des normes*

La participation des entreprises aux travaux de normalisation dépend, d'une part, de leur intérêt pour les normes en discussion, d'autre part, des points d'entrée dans le processus d'élaboration des normes. Elle met en jeu des ressources spécifiques.

1. Les enjeux des normes pour les entreprises

La norme a « des fonctions de définition, d'interchangeabilité, de compatibilité et d'interopérabilité, de qualité »⁹⁵. De ce fait, elle a des effets sur les entreprises ; elle joue sur leur marché, sur leur organisation, sur la définition de leurs produits⁹⁶. Une entreprise peut donc avoir intérêt à une norme plutôt qu'à une autre. Au niveau inter-organisationnel, la norme peut aussi permettre d'assainir un marché en fixant une norme minimale pour écarter les entreprises dont les produits sont les moins performants⁹⁷.

Parmi les motifs de participation des entreprises françaises aux travaux normatifs, les effets des normes sur leurs marchés viennent en tête⁹⁸ :

93 De plus, avoir la présidence d'un comité technique ou d'un sous-comité, permet de contribuer à établir des priorités et de donner un rythme de travail au comité.

94 Souligné par nous. Communiqué de presse Afnor, 10 juillet 2007.

95 B. Lelong et A. Mallard, précité, p. 11.

96 Voir A. Mione, précité, p. 151 et s.

97 Par exemple, de façon à soutenir un niveau de qualité élevé au niveau international et à simplifier les échanges internationaux, le Syndicat français des miels participe depuis 2009 à l'élaboration de la norme ISO sur la gelée royale. Son objectif est que les exigences des importateurs français (actuellement 99 % de la gelée royale vendue en France est importée) deviennent un niveau de qualité internationalement exigé. Revue *Enjeux*, n° 331, 2013.

98 A. Mione, précité, p. 156.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

	Échelle de 1 à 5
Éviter une situation défavorable à l'entreprise	4.46
Défendre les intérêts de l'entreprise	4.34
Entretenir des relations avec différents partenaires	4.16
Travailler son image de marque	3.94
Rentabiliser les efforts de recherche et développement	3.68
Entériner les choix technologiques de l'entreprise	3.62
Acquérir des connaissances techniques	3.21
Trouver des axes de développement	3.14
S'informer sur l'état du marché	2.98

2. L'organisation de la participation des entreprises à l'Afnor

Chaque comité national de normalisation membre de l'ISO a son organisation propre, dans laquelle la présence des parties prenantes (industrie, consommateurs...) est variable, et parfois indirecte.

Pour ce qui concerne la France, l'Afnor, qui est sous la tutelle du Ministère de l'industrie et chargée d'une mission d'intérêt général, associe largement à ses travaux les différentes parties prenantes. Les 3 000 entreprises adhérentes financent les travaux de normalisation par leurs cotisations et la mise à disposition de leurs experts. Ceux-ci assurent l'analyse des documents de travail, la préparation de commentaires, de propositions, participent à des réunions, en France et participent aux réunions du Comité européen de normalisation ou de l'ISO à l'étranger⁹⁹. Au total, plus de 20 000 experts des organisations adhérentes (professionnels, scientifiques, consommateurs, administration, collectivités locales...), des entreprises adhérentes, participent aux travaux des différents comités spécialisés qui préparent les normes par *consensus*. L'Afnor emploie par ailleurs environ

⁹⁹ Afnor, *Rapport d'activité*, 2009

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)

600 personnes pour organiser le travail des différents comités techniques et tenir les secrétariats des comités techniques de l'ISO ou du CEN dont l'Afnor en a été désigné secrétaire.

Les entreprises et leurs associations professionnelles occupent 60 % des sièges du conseil d'administration, les autres administrateurs étant des représentants des ministères, des consommateurs, des collectivités territoriales.

Les entreprises non adhérentes ont la possibilité de participer lors des nombreuses (environ 2 000 en 2009) enquêtes publiques ouvertes aux non-adhérents.

On voit donc bien le rôle tout à fait prépondérant des entreprises dans l'établissement des positions de l'Afnor.

Certes, certains comités nationaux de l'ISO sont issus des administrations publiques, mais globalement, l'ISO revendique d'intégrer le « plus large éventail possible de parties prenantes »¹⁰⁰.

3. La participation des entreprises au *Codex Alimentarius*¹⁰¹

Au *Codex Alimentarius*, les décideurs sont les États. Le *Codex Alimentarius* admet toutefois à ses travaux des observateurs, dont un grand nombre sont des associations issues de l'industrie. Ce statut autorise à s'adresser à l'ensemble des États membres sous la forme de commentaires écrits ou de prise de parole en séance. Ce canal peut parfois s'avérer efficace pour influencer des États indécis.

Les industriels sont aussi présents au niveau national, de façon individuelle ou collective. Ils contribuent alors à définir la position qu'un État va défendre lors des réunions des comités spécialisés ou de l'assemblée plénière du *Codex Alimentarius*.

Cette participation des entreprises au niveau national est encouragée par le *Codex Alimentarius*. En effet, il est recommandé aux points de contact nationaux du *Codex Alimentarius* de « ser[vir] de lien avec l'industrie agro-alimentaire, les consommateurs, les négociants et toutes les autres parties concernées afin que le gouvernement dispose d'un éventail approprié de conseils politiques et techniques sur lesquels fonder ses décisions [...] »¹⁰².

100 L'ISO en bref. Disponible sur : http://www.iso.org/iso/fr/isoinbrief_2011.pdf, consulté le 20 octobre 2013.

101 Pour plus de détails, voir M. Lassalle-de Salins, *Lobbying de l'agroalimentaire et normes internationales, le cas du Codex Alimentarius*, précité.

102 FAO/OMS, Manuel de procédures, précité, p. 205.

On note aussi que les délégations nationales aux sessions du *Codex Alimentarius* peuvent compter des représentants des entreprises puisque la composition de chaque délégation est au choix de l'État concerné. Dans la pratique, les délégations comptent souvent des représentants de l'industrie.

L'influence des entreprises peut donc s'exercer soit directement sur les positions des États considérés individuellement, soit au travers du statut d'observateur – qui, au *Codex Alimentarius*, n'est accordé qu'à des associations d'entreprises.

Cependant, influencer une position nationale ou faire valoir ses vues au niveau international, est une condition nécessaire mais pas suffisante pour influencer le contenu d'une norme internationale. Il faut en effet que le résultat de la négociation internationale soit favorable, ce qui peut demander de participer à l'organisation de coalitions. Même si les coalitions sont toujours fragiles, elles permettent de réduire l'incertitude sur la décision (qui est grande, compte tenu du grand nombre d'États en présence) en s'assurant le soutien d'un certain nombre d'États. Les entreprises et leurs associations professionnelles peuvent participer à l'organisation de ces coalitions, en convainquant elles-mêmes des États avec lesquels elles sont en relation (par le biais de filiales, ou par des associations professionnelles locales), en mettant en relation les administrations nationales différentes qu'elles connaissent via leurs filiales etc.. On voit bien alors la puissance que peuvent avoir certaines multinationales, pour agir directement ou, de façon préférentielle – car la légitimité de l'action collective est plus grande –, pour mobiliser les réseaux d'associations professionnelles dans plusieurs États. Cependant, les chances de succès dans la défense d'une position sont variables selon les dossiers et souvent imprévisibles.

4. Les ressources des entreprises pour la normalisation

Les activités que les entreprises mènent quand elles participent à des travaux de normalisation sont principalement :

- la proposition de projets de norme
- la rédaction de commentaires fournis, étayés
- la mise à disposition d'informations et d'experts : dans le comité national, dans les délégations aux organisations européennes/internationales, pour les présidences de comités techniques dans le cas du système ISO.

Les entreprises apportent donc à la normalisation essentiellement des ressources d'information, qu'elles seules détiennent parfois, et des ressources

organisationnelles (mise à disposition de personnel). En complément de ces ressources, c'est souvent leur capacité à coopérer avec les acteurs de la décision internationale, qui est déterminante pour influencer la norme¹⁰³.

À l'interface de la technologie, de la réglementation, et de la politique, les normes représentent des enjeux complexes.

Le système de normalisation alimentaire montre un enchevêtrement de textes, portant sur des aspects différents, couvrant des zones géographiques variées, élaborés dans des processus très ouverts ou opaques, et par des acteurs publics ou privés. Au niveau international, la fin du siècle dernier a vu se développer des normes privées, élaborées par la grande distribution. La crainte de nombreux acteurs, et notamment des pays en développement, est celle de deux systèmes séparés, dont l'un – privé –, prendrait le pas sur l'autre du fait de son importance commerciale.

Des réflexions sont en cours sur la façon d'assurer la cohérence entre les deux types de normes mondiales mais celle-ci sera d'autant plus difficile à organiser que, dans un certain nombre de cas, les objectifs poursuivis par les deux types de normes mondiales ne sont pas les mêmes.

Si on voit ces deux types de normes comme complémentaires plutôt que concurrentes¹⁰⁴, les questions importantes seront, d'une part, la capacité des organisations classiques de normalisation à suivre le rythme des besoins des opérateurs industriels, d'autre part, pour les normalisateurs privés, la légitimité vis-à-vis des règles de l'OMC.

maryvonne.lassalle@agroparistech.fr

103 M. Lassalle-de Salins, *Lobbying de l'agroalimentaire et normes internationales, le cas du Codex Alimentarius*, précité.

104 G. Smith, *Interactions entre normes publiques et normes privées dans la filière alimentaire*, Éditions OCDE, 2010, 43 pages.

[p. 197-228]

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Arch. phil. droit 56 (2013)