

Études de l'OCDE  
sur la politique commerciale



# Les réglementations environnementales et l'accès au marché





Études de l'OCDE sur les échanges

# **Les réglementations environnementales et l'accès au marché**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Also available in English under the title:  
**Environmental Requirements and Market Access**

© OCDE 2005

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## *Avant-propos*

En 2001, lorsqu'il a recentré son attention sur les échanges et l'environnement sous l'angle du développement, le Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement (GTCEE) de l'OCDE a arrêté un programme de travail visant à améliorer la compréhension des impacts commerciaux, réels ou supposés, des réglementations environnementales et autres mesures techniques adoptées par les gouvernements des pays membres de l'OCDE et des organismes privés sur les exportations des pays en développement. Il s'agissait tout particulièrement d'établir à quel point ces mesures avaient pu affecter l'accès aux marchés pour les pays en développement. La première phase de ces travaux comprenait la réalisation de 21 études de cas couvrant un grand nombre de pays importateurs et exportateurs, de secteurs et de types de mesures environnementales.

Ces études de cas ont servi de point de départ à un Forum mondial de l'OCDE sur les échanges ("Atelier sur les mesures environnementales et l'accès aux marchés : répondre aux préoccupations des pays en développement", 27-28 novembre 2002, New Delhi, Inde), qui a réuni une centaine d'experts de pays membres de l'OCDE et de pays en développement. Durant deux jours d'intenses discussions, les participants se sont penchés sur les préoccupations communes aux pays en développement relativement à plusieurs questions soulevées par les études de cas de l'OCDE, ainsi que par les travaux de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement ([www.unctad.org/trade\\_env/test1/meetings/standards.htm](http://www.unctad.org/trade_env/test1/meetings/standards.htm)). Au nombre de ces questions figuraient l'élaboration des mesures environnementales et de certaines mesures sanitaires et phytosanitaires, leurs enjeux commerciaux et les dispositions prises par les pays en développement pour y faire face, ainsi que les réponses apportées aux préoccupations de ces derniers. Les participants se sont notamment penchés sur les moyens de renforcer et d'améliorer la transparence et la communication avec les pays en développement concernant les réglementations techniques nouvelles et révisées, ainsi que les régimes volontaires ; sur les réponses institutionnelles à la prolifération des normes et des réglementations techniques volontaires qui influent sur les exportations des pays en développement ; et sur la nécessité d'assurer un renforcement adéquat des capacités et une assistance technique adaptée aux besoins des pays en développement.

En décembre 2002, le GTCEE a décidé de faire le point des enseignements tirés des études et discussions qui avaient eu lieu jusque là. Ces enseignements portent sur les problèmes d'accès aux marchés spécifiquement liés aux exigences en matière d'environnement, de santé et de sécurité et aux solutions adoptées pour y remédier. Le bilan qui s'en dégage constitue la partie I du rapport ; la partie II contient les études de cas. Ce rapport devrait permettre de mieux comprendre comment les mesures environnementales influent sur les exportations des pays en développement, éclairant ainsi de façon constructive les discussions nationales et internationales sur cette question d'actualité.

## REMERCIEMENTS

Cette étude a été préparée dans le cadre du processus de collaboration de l'OCDE. La partie I, "Enseignements tirés des exemples nationaux", a été établie à la Division des liens en matière de politique commerciale de la Direction des échanges par Dale Andrew, Karim Dahou et Ronald Steenblik, avec l'aide de la Division des politiques globales et structurelles de la Direction de l'environnement. L'édition et la coordination globales des études de cas présentées dans la partie II ont été assumées par Ronald Steenblik, qui travaille à la Direction des échanges sous la supervision de Dale Andrew. Doranne Lecercle a procédé à une révision supplémentaire des parties I et II ainsi qu'à la lecture des épreuves. Les auteurs suivants ont réalisé les versions préliminaires des différentes études de cas :

Gunnel Axelsson Nycander (Consultant, Suède)  
Christian Foli (Consultant, Ghana)  
Willy Frendrup (Consultant, Danemark)  
Ulrike Grote (Centre pour la recherche sur le développement, Bonn, Allemagne)  
Atul Kaushik (Secrétariat du Cabinet, Inde)  
Janet Mensink (Conseil et recherche en matière de gestion de l'environnement, Pays-Bas)  
Hunter Nottage (Direction des échanges, OCDE)  
Neil Robson (Consultants internationaux sur le conditionnement, Canada)  
Dilys Roe (Institut international pour l'environnement et le développement, Royaume Uni)  
Gunnar Rundgren (Grolink AB, Suède)  
Ronald Steenblik (Direction des échanges, OCDE)  
Lori Ann Thrupp (Institute for Global Communications, États-Unis)  
Max Valverde Soto (Fundación Ambio, Costa Rica)

De nombreux individus et institutions ont formulé de précieux commentaires sur ces études de cas, et leurs contributions ont été grandement appréciées. L'OCDE aimerait aussi exprimer tout particulièrement sa gratitude à Ulrich Hoffmann, Veena Jha et René Vossenaar, du secrétariat de la CNUCED, pour leur aide et leur coopération durant tout le projet. Elle souhaite également remercier le gouvernement de l'Inde qui a accueilli un Forum mondial sur les échanges (New Delhi, 27-28 novembre 2002) au cours duquel les études de cas ont été examinées, ainsi que l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) qui ont participé au financement de cette manifestation, de même que le Système de recherche et d'information pour les pays en développement (RIS) qui a aidé l'OCDE à l'organiser.

Les chapitres qui composent ce rapport ont été examinés par le Groupe de travail conjoint de l'OCDE sur les échanges et l'environnement, qui a approuvé leur déclassification sous la responsabilité du Secrétaire général. Ce rapport est aussi disponible en anglais.

## *Table des matières*

Sigles .....	7
Résumé .....	11

### **Partie I : Répondre aux préoccupations des pays en développement au sujet des mesures environnementales et sanitaires : enseignements tirés des exemples nationaux**

Enseignements tirés des exemples nationaux .....	23
--	----

### **Partie II : Études de cas sur les mesures environnementales et l'accès au marché**

#### RÉGLEMENTATIONS D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE : PRODUITS MANUFACTURÉS

<i>Chapitre 1</i> Limites sur le formaldéhyde dans les textiles .....	65
<i>Chapitre 2</i> Limites visant les amines aromatiques dans les textiles teints avec des colorants azoïques.....	73
<i>Chapitre 3</i> Limitation des résidus de traitement chimique dans les articles en cuir.....	87
<i>Chapitre 4</i> Limites sur le cadmium dans les plastiques et le PVC .....	97
<i>Chapitre 5</i> Procédures d'importation de l'essence aux États-Unis .....	105

#### RÉGLEMENTATIONS D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE : PRODUITS DE L'AGRICULTURE, DE LA SYLVICULTURE ET DE LA PÊCHE

<i>Chapitre 6</i> Limitation des résidus de pesticides dans les pois mange-tout.....	117
<i>Chapitre 7</i> Limites sur les résidus de pesticides dans le thé .....	129
<i>Chapitre 8</i> Limiter les résidus de pesticides dans les ananas .....	145
<i>Chapitre 9</i> Mesures phytosanitaires ayant un effet sur l'importation de durians frais .....	163
<i>Chapitre 10</i> Éco-étiquetage du bois et des produits du bois .....	179
<i>Chapitre 11</i> Adaptation des dispositifs d'exclusion des tortues aux conditions locales .....	187

RÉGLEMENTATIONS D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE TRADUISANT  
DES NORMES INTERNATIONALEMENT AGRÉÉES

*Chapitre 12* Suppression progressive du bromure de méthyle ..... 199

RÉGLEMENTATIONS D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE AFFECTANT  
LES ÉCHANGES DE PRODUITS DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

*Chapitre 13* Normes applicables aux aliments et boissons issus de l'agriculture biologique ..... 213

*Chapitre 14* Procédures d'importation de l'Union européenne pour les aliments  
et boissons biologiques ..... 219

*Chapitre 15* Réglementation japonaise en matière d'étiquetage des produits  
végétaux biologiques ..... 233

*Chapitre 16* Réglementation des labels alimentaires « biologiques » aux États-Unis..... 247

INITIATIVES DU SECTEUR PRIVÉ ET DES ONG

*Chapitre 17* Éco-étiquetage des fleurs coupées..... 261

*Chapitre 18* Initiatives en faveur de la protection des mangroves et élevages de crevettes ..... 271

*Chapitre 19* Certification privée de la durabilité des activités de pêche ..... 287

*Chapitre 20* Initiative de l'Organisation internationale des conditionneurs de fruits  
sur les emballages consignés ..... 303

*Chapitre 21* Développement d'une norme internationale de tourisme « vert » ..... 311

## *Sigles*

AELE	Association européenne de libre-échange
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AIR	Analyses d'impact de la réglementation
Alliance ISEAL	Alliance internationale pour l'accréditation et l'étiquetage social et environnemental
AME	accord multilatéral sur l'environnement
ANASE	Association des Nations d'Asie du Sud-Est
APHIS	Service d'inspection de la santé des plantes et des animaux
AQIS	Australian Quarantine and Inspection Service (Service australien de quarantaine et d'inspection)
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
BAuA	Institut fédéral de sécurité et d'hygiène industrielles (Allemagne)
BGA	Bureau fédéral de la santé (Allemagne)
BMZ	Ministère de la Coopération et du Développement économiques (Allemagne)
CAA	Loi sur la pureté de l'air (Clean Air Act, États-Unis)
CASCO	Comité pour l'évaluation de la conformité (ISO)
CBI	Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement (Pays-Bas)
CCDI	Centre de commerce durable et d'innovation
CCE	Comité du commerce et de l'environnement (OMC)
CFC	Chlorofluorocarbones
CILE	Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essai
CMTV	Conseil mondial du tourisme et des voyages
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
COLEACP	Comité de liaison pour l'Europe, l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique
COV	composés organiques volatils
CREM	Conseil et recherche en matière de gestion de l'environnement (Pays-Bas)
CsC	Comité scientifique du Commonwealth
CSE	Centre for Science and Environment (ONG indienne)
DET	dispositif d'exclusion des tortues

EANT	exportations agricoles non traditionnelles
EEE	Espace économique européen
EIE	étude d'impact sur l'environnement
EPA	Agence de protection de l'environnement (États-Unis)
EUREP	Groupe de travail européen des détaillants producteurs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDA	Food and Drug Administration (Administration chargée des aliments et des médicaments) (États-Unis)
FSC	Forest Stewardship Council
GAA	Global Aquaculture Alliance (Alliance mondiale de l'aquaculture)
GATT	Accord général sur les tarifs et le commerce
GIT	Groupe intergouvernemental sur le thé (FAO)
GTCEE	Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement (OCDE)
GTZ	Agence de coopération technique (Allemagne)
HACCP	Analyse des risques et des points de contrôle critique
IAF	Forum international de l'accréditation
ICSF	International Collective in Support of Fishworkers (Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche)
IDE	investissement direct étranger
IDM	Integrated Disease Management (lutte intégrée contre les maladies)
IFCO	International Fruit Container Organisation (Organisation internationale des conditionneurs de fruits)
IFOAM	Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique
IGEP	Projet germano-indien de promotion des exportations
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
IOAS	Service international d'accréditation pour l'agriculture biologique
IPM CRSP	Programme de recherche en collaboration sur la lutte intégrée contre les ennemis des cultures (Guatemala)
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (prévention et réduction intégrées de la pollution)
IPTS	Institute for Prospective Technological Studies
IRA	analyse des risques à l'importation (import risk analysis)
ISEAL	Alliance internationale pour l'accréditation et l'étiquetage social et environnemental
ISO	Organisation internationale de normalisation
ITF	Groupe d'étude international sur l'harmonisation et les équivalences en agriculture biologique
IUC	Union internationale produits chimiques
JAS	normes agricoles japonaises

JETRO	Organisation japonaise du commerce extérieur
LMR	limite maximale de résidus
MAFF	ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (Japon)
MSC	Marine Stewardship Council
NMFS	National Marine Fisheries Service (Service national des pêches maritimes, États-Unis)
NOP	National Organic Program (Programme biologique national) (États-Unis)
NOSB	National Organic Standards Board (Conseil national des normes biologiques) (États-Unis)
OAT	Organic Trade Association (Association professionnelle des producteurs biologiques) (États-Unis)
OFPA	Organic Foods Production Act (loi sur la production des aliments biologiques, États-Unis)
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OIG	organisation intergouvernementale
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONG	organisation non gouvernementale
ONU DI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OTC	(Accord de l'OMC sur les) obstacles techniques au commerce
PAM	Projet d'action pour les mangroves
PCP	pentachlorophénol
PEE	Partenaires européens pour l'environnement
PIP	Programme « Initiative Pesticide »
PISC	Programme international sur la sécurité des substances chimiques
PMA	pays les moins avancés
PME	petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
ppm	parties par million
PVC	polychlorure de vinyle
RCO	Registered certification organisation (organisation agréée de certification)
RFCO	Registered foreign certification organisation (organisation étrangère agréée de certification, Japon)
SAO	substances appauvrissant la couche d'ozone
SCS	Scientific Certification Systems, Inc.

SFI	Société financière internationale (Banque mondiale)
SGS	Société Générale de Surveillance S.A.
SMDD	Sommet mondial pour le développement durable
SPS	(Accord de l'OMC sur l'application des) mesures sanitaires et phytosanitaires
STIC	Centre pour l'innovation et le commerce durable
TEAP	Groupe d'évaluation technique et économique (PNUE)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USDA	US Department of Agriculture (ministère américain de l'Agriculture)
WWF	Fonds mondial pour la nature

## Résumé

Les pays en développement veulent augmenter leurs revenus à travers les exportations. Les importateurs, en particulier les pays industrialisés, veulent s'assurer que les biens importés respectent leur réglementation intérieure sur la santé, la sécurité et l'environnement. Leurs consommateurs peuvent vouloir aussi minimiser les effets sur l'environnement de la production et de l'utilisation de ces biens. En théorie, ces objectifs sont compatibles. En pratique, il existe différentes manières de les concilier, certaines affectant davantage que d'autres les pays en développement exportateurs. De même, bien conçues et mises en œuvre, les mesures environnementales peuvent créer de nouveaux débouchés à l'exportation pour les pays en développement, tout en améliorant les performances environnementales des secteurs concernés.

Les effets, sur les exportations des pays en développement des mesures environnementales prises en application des réglementations environnementales et sanitaires des pays membres de l'OCDE, ainsi que des normes définies par des organisations gouvernementales et non gouvernementales, ont été abondamment étudiés dans le contexte des échanges et de l'environnement. Au début des années 90, les pays en développement, en particulier ceux dont les secteurs manufacturiers étaient en forte croissance et l'agriculture axée sur les exportations, ont vu les exportations de leurs biens entravées par de nouvelles prescriptions environnementales, notamment les **limites maximales de résidus** (LMR) concernant les produits chimiques, ou les restrictions relatives aux modes de production ou de récolte des produits primaires. Nombre de ces nouvelles mesures semblaient viser les secteurs d'une importance majeure pour les pays en développement : textiles, cuir, poissons et produits horticoles.

Les pays en développement espéraient qu'en augmentant la transparence et en exigeant la justification des mesures nouvelles, les accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC) et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) contribueraient largement à résoudre ce problème. Certes, ces accords ont permis aux exportateurs d'être avertis plus longtemps à l'avance et ont encouragé les responsables de la réglementation à analyser les effets possibles de leurs mesures sur le commerce, mais compte tenu du grand nombre de réglementations et normes nouvelles notifiées chaque année, du bref délai laissé aux pays pour formuler leurs commentaires, de la faiblesse des moyens dont ils disposent souvent au niveau local pour évaluer rapidement les conséquences de ces mesures pour les exportateurs, et de l'insuffisance des normes de référence internationales relatives aux substances et produits chimiques exportés par les pays en développement, ces questions restent à l'ordre du jour.

C'est dans ce contexte que le Groupe de travail conjoint de l'OCDE sur les échanges et l'environnement (GTCEE), a adopté en 2001 un programme de travail visant à améliorer la compréhension des impacts commerciaux, réels ou supposés, des réglementations environnementales et d'autres mesures techniques prises par les gouvernements des pays membres de l'OCDE et par des organismes privés, sur les exportations des pays en développement. Il s'agissait tout particulièrement pour le

GTCEE d'établir à quel point ces mesures avaient pu affecter l'accès des exportations des pays en développement à leurs marchés, et de déterminer quelles pratiques ont pu contribuer à éviter ou résoudre les problèmes recensés. Les 21 **études de cas** contenues dans le présent document, qui constituent les principaux fruits de cette recherche, couvrent une grande diversité de biens manufacturés et de produits dérivés des ressources naturelles et un exemple d'échanges de services, ainsi que d'importants marchés à l'importation et un échantillon d'exportateurs des pays en développement. Elles ont été retenues dans l'intention d'illustrer un éventail complet de problèmes et de types de mesures environnementales.

---

*Les pays en développement partagent de nombreuses préoccupations liées aux mesures environnementales*

---

Il existe deux grands types de mesures environnementales. Celles visant à imposer une norme minimale ou une caractéristique du produit prennent généralement la forme de **règlements techniques**, comme les prescriptions sur la composition de produits ou les LMR, ou bien les prescriptions en matière de conditionnement ou d'élimination. Les mesures environnementales qui concernent les premières phases du cycle du produit — procédés ou méthodes de production — ainsi que les phases en aval de la production, prennent en général la forme de **normes** (volontaires) et peuvent aboutir à l'attribution de labels écologiques.

Le principal reproche des exportateurs des pays en développement à l'égard des prescriptions environnementales concernant les produits est qu'elles peuvent entraver leur accès aux marchés. Du fait qu'ils doivent constamment s'adapter à de nouvelles exigences environnementales imposées par les pays importateurs ou les acheteurs étrangers, il arrive encore que les exportateurs des pays en développement déplorent qu'une mesure particulière :

- *Semble partir du principe que les pays sont faits sur le même moule et ne tient donc pas compte des conditions qui leur sont propres.* Ce problème se pose souvent dans des secteurs dépendant des ressources naturelles (comme l'horticulture, l'aquaculture, la pêche ou la foresterie).
- *Ne correspond pas aux normes internationales établies.* Ce problème est notamment lié à la difficulté pour l'exportateur de s'adapter à des réglementations qui évoluent et qui varient selon les marchés.
- *Est une manière déguisée de protéger un secteur national.* Cette accusation est devenue habituelle pour certains exportateurs des pays en développement, ce qui ne signifie pas qu'elle ne correspond pas à la réalité dans certains cas.
- *Est en fait destinée à créer de nouveaux débouchés pour un agent chimique, une technique de lutte contre la pollution ou une méthode de production « plus propre ».* Il est courant et naturel qu'un pays développé ne décide d'abaisser les limites de résidus autorisées ou d'interdire complètement une substance que lorsqu'un substitut acceptable sur le plan économique et technique est disponible. Cependant, de tels substituts sont souvent protégés ou onéreux, et difficiles à obtenir pour les exportateurs des pays en développement, en raison de leur coût ou de leur complexité technique, ce qui les incite à soupçonner que la mesure est motivée par d'autres soucis que celui de la protection de l'environnement.

Plus généralement, les pays en développement se plaignent que chaque nouvelle mesure adoptée par un pays importateur, et qui diffère des mesures prises pour le même contaminant ou produit par d'autres pays importateurs, ne fait que contribuer à la prolifération des mesures nationales de protection de l'environnement. Les coûts de transaction et d'information des exportateurs en sont majorés et ceux-ci doivent dans les cas extrêmes, soit adapter leur production en fonction des différents marchés d'importation, soit accroître leur dépendance à l'égard d'un plus petit nombre d'importateurs.

---

*Les mesures effectivement prises par les exportateurs des pays en développement en réponse aux nouvelles prescriptions environnementales varient cependant en fonction de nombreux facteurs*

---

Dans la plupart des cas étudiés, il n'a pas été possible de chiffrer les effets des mesures environnementales sur les exportations des pays en développement ; l'examen des effets sur les échanges est donc qualitatif. Il peut être extrêmement difficile de distinguer ces effets d'autres influences. Il peut arriver, par exemple, qu'une mesure environnementale commence à affecter les exportations d'un pays en développement au moment où les conditions générales du marché se détériorent pour celui-ci. Cela s'est produit notamment lorsque l'application plus stricte des limites fixées pour les résidus de pesticides dans le thé importé en Allemagne a coïncidé avec une chute de la consommation de thé en Russie (gros importateur de thé indien), précipitée par la crise financière traversée par ce pays (chapitre 7). Une réorientation des courants d'échange a pu aussi se produire dans certains cas.

Il n'est pas toujours facile d'établir une distinction entre *les réactions officielles* des pays en développement aux mesures environnementales imposées par les pays de l'OCDE *et les effets observés en pratique*. Il arrive que le gouvernement d'un pays en développement se plaigne des difficultés causées par la mesure environnementale d'un pays importateur, alors que le secteur en question s'emploie à prendre des mesures pour s'y conformer. Cette contradiction apparente résulte peut-être simplement de la différence entre la position de négociation du gouvernement en matière d'échanges et la nécessité pour les entreprises de maintenir leurs débouchés à l'exportation. Elle peut cependant témoigner aussi d'une mauvaise communication entre les parties prenantes à l'intérieur du pays exportateur concerné.

Compte tenu de ces réserves, les études de cas montrent que, dans des situations où les pays en développement sont informés de la mesure environnementale et essaient véritablement de s'y adapter, plusieurs problèmes génériques peuvent se poser :

- Le gouvernement ou le secteur concerné du pays exportateur peut être pris par surprise et ne pas avoir le temps de réagir avant que les exportations ne soient affectées. Ce problème est désormais moins courant, grâce aux procédures de notification de l'OMC et à la possibilité de diffusion par Internet, mais il peut toujours survenir dans les pays les plus pauvres, et les secteurs dominés par les petites et moyennes entreprises (PME).
- L'exportateur peut éprouver des difficultés à comprendre des éléments importants de la mesure prise par l'importateur. Ce problème est bien entendu lié à la rapidité et à la qualité de la circulation de l'information, mais il dépend aussi de la complexité

technique de la mesure et du nombre de mots requis pour la décrire. Il est coûteux de faire traduire les documents nécessaires. Dans des cas extrêmes, le gouvernement du pays exportateur peut se contenter d'imiter l'importateur et d'adopter une mesure identique. Cette solution n'est pas nécessairement mauvaise, à condition que le pays exportateur comprenne la réglementation en question et qu'elle soit adaptée à la situation locale.

- Il peut arriver que la mesure soit difficile à appliquer, ou que le gouvernement n'ait pas les moyens nécessaires pour la mettre en œuvre. L'application nécessite des systèmes de suivi, des données et des agents qualifiés. Ces conditions ne sont pas toujours réunies.
- Lorsque des changements doivent être apportés aux procédés ou aux méthodes de production, il peut arriver que le pays n'ait pas les connaissances requises pour se conformer aux nouvelles normes compte tenu des conditions locales, en raison de l'insuffisance des recherches antérieures. Les exportateurs des industries primaires dépendant de processus biologiques – agriculture, pêche et foresterie – peuvent appliquer des méthodes de production empruntées aux pays de l'OCDE (ce qui peut déjà constituer un problème en soi). L'adaptation des méthodes de production à la situation locale peut être souhaitable, mais les connaissances nécessaires risquent de manquer s'il ne s'agit pas d'un produit indigène à la région. Des travaux de recherche, sur la lutte intégrée contre les ravageurs, par exemple, peuvent être nécessaires, mais il faut du temps pour en obtenir les résultats.
- Les tests nécessaires sur la qualité ou les résidus nécessitent parfois des capacités qui font défaut localement. Ce problème est courant lorsque l'importateur a fixé une limite en matière de résidus qui est trop proche du seuil de détection de la substance réglementée. Il risque d'autant plus de se poser lorsque la substance en question est un composé organique complexe (insecticide ou amine aromatique, par exemple) qui doit être mesuré au moyen d'équipements de laboratoire perfectionnés (et coûteux), utilisés par des techniciens hautement qualifiés.
- Lorsque d'importants investissements sont nécessaires pour acquérir des équipements de production ou de lutte contre la pollution, l'exportateur ne dispose pas toujours des capitaux requis. Ce problème apparaît généralement dans les secteurs qui nécessitent des équipements et des produits chimiques spécialement adaptés à la production visée.

Comme le montrent plusieurs des études de cas, il n'est pas rare qu'une mesure environnementale reste peu connue dans le pays exportateur, de sorte que des infractions continuent de se produire des années après son entrée en vigueur. Les facteurs qui entrent en jeu dans de tels cas semblent être les suivants : une structure industrielle dominée par les PME dans le pays exportateur, des produits comportant beaucoup de composants disponibles auprès de fournisseurs nombreux et des insuffisances dans le système de suivi et de mise en application du pays importateur.

Le *manque d'informations* semble aussi poser un problème dans des situations où il serait pourtant relativement facile de se conformer à la mesure en question (généralement un seuil de résidu), par exemple en modifiant légèrement le procédé de production, ou en prêtant davantage attention aux modalités d'utilisation de la substance visée. On peut avancer une explication en supposant que, lorsque les chaînes de responsabilité sont diffuses et fragmentées, le risque qu'un producteur particulier subisse un préjudice financier du fait d'une action de répression des infractions est suffisamment faible pour

être négligé. Comme le montrent les études de cas sur le formaldéhyde dans le secteur des textiles (partie II, chapitre 1) et sur le cadmium dans le secteur des plastiques (partie II, chapitre 4), ces facteurs, lorsqu'ils sont combinés, peuvent gêner les efforts réalisés par les importateurs de bonne foi pour obtenir l'assurance que tous les segments de la chaîne d'approvisionnement ont respecté les dispositions en vigueur.

---

*On observe également d'importantes variations dans les réactions et les effets au sein des pays*

---

Les études de cas montrent également que les industries des pays en développement sont souvent aussi diverses, sinon plus, que leurs homologues des pays développés, et que leurs réactions ne sont donc pas uniformes. Dans le cas d'un secteur manufacturier – production de textiles ou de teinture par exemple – nombre des principaux producteurs peuvent être des filiales détenues pour tout ou partie par des sociétés basées dans des pays de l'OCDE, et donc avoir les connaissances nécessaires sur les substituts possibles, ainsi que les moyens d'obtenir des capitaux, au besoin. Le reste de l'industrie, composé de PME détenues par des intérêts locaux, risque d'être beaucoup moins à même de s'adapter.

Il arrive aussi que les producteurs diffèrent par d'autres aspects et que cette situation influe sur les effets des mesures prises par les pays importateurs en termes de **répartition des revenus**. Ainsi, il peut exister dans un pays exportant un produit agricole des producteurs qui emploient déjà des méthodes d'agriculture biologique et d'autres qui utilisent toujours des méthodes classiques. Un changement soudain de la réglementation sur les résidus de pesticides dans le pays importateur risque de faire baisser (pendant une année au moins) les ventes de l'agriculteur utilisant des méthodes classiques et de provoquer simultanément une hausse rapide de la demande de produits biologiques, créant ainsi des gagnants et des perdants dans le même pays.

---

*La sensibilité aux effets potentiels des mesures environnementales sur les partenaires commerciaux s'est accrue au fil du temps*

---

Généralement, les mesures environnementales imposées de longue date ont donné plus rarement lieu à des examens (formels) des effets sur les exportateurs des pays en développement et des normes internationales. Avant les années 90, les technologies et les organes de diffusion de l'information aux pays en développement étaient beaucoup plus limités qu'aujourd'hui.

Depuis l'entrée en vigueur des accords OTC et SPS en 1995, l'information sur les réglementations est aujourd'hui plus facilement accessible qu'elle ne l'était dans les années 70 et 80. C'est pourquoi les gouvernements qui ont adopté des mesures depuis lors font connaître leurs intentions plus longtemps à l'avance et offrent davantage de possibilités de commentaires ; ces mesures sont aussi plus souvent étayées par des études scientifiques, en particulier par des évaluations des risques ; et elles tiennent compte des **normes approuvées au niveau international**, lorsqu'elles ne se fondent pas sur elles. L'application d'une norme internationale unique ne constitue peut-être pas toujours la solution adéquate, surtout s'il existe d'importantes différences entre les pays quant aux capacités d'absorption, aux facteurs climatiques et aux préférences sociales, mais ces normes peuvent servir de point de référence essentiel. D'autres mécanismes reconnus par

les accords de l'OMC, comme l'équivalence et les accords sur la reconnaissance mutuelle des résultats des évaluations de conformité, sont généralement difficiles à négocier et demeurent donc rarement utilisés.

---

*Les exigences relatives aux évaluations de la conformité peuvent cependant créer par ailleurs des obstacles aux exportations*

---

L'examen des effets des prescriptions environnementales sur l'accès aux marchés pour les pays en développement est généralement axé sur les normes ou règlements techniques pertinents eux-mêmes. Or les procédures à suivre pour déterminer que les prescriptions énoncées dans ces normes ou règlements sont respectées peuvent être difficiles à suivre pour un exportateur d'un pays en développement. En effet, les technologies permettant d'évaluer la *conformité* d'un produit à une prescription environnementale sont souvent onéreuses. Plusieurs des études de cas illustrent la difficulté, pour les producteurs des pays en développement, d'acquérir des machines permettant de mesurer les limites de résidus de substances chimiques. Cette contrainte a conduit le gouvernement indien à interdire l'usage des colorants azoïques dans les produits textiles plutôt qu'à acquérir un matériel plus perfectionné qui lui aurait permis de détecter les niveaux supérieurs aux limites légales établies par les autorités allemandes (partie II, chapitre 2).

Lorsque c'est la conformité à un procédé ou à une méthode de production qu'il faut évaluer, le coût de la *certification* et les conditions à remplir pour que le certificateur soit reconnu ou agréé dans le pays importateur peuvent poser un problème. Celui-ci est bien illustré par les études de cas sur les échanges de produits issus de l'agriculture biologique (partie II, chapitres 13-16). Il est de plus en plus courant que les agriculteurs des pays en développement se convertissent aux méthodes de production biologiques lorsqu'un seuil de résidus de pesticides particulièrement sévère est imposé. Dans certains cas, la lutte intégrée contre les ravageurs serait suffisante, mais le coût de son application et les connaissances nécessaires peuvent être hors de portée de l'agriculteur, qui est parfois mieux à même de comprendre et d'appliquer les méthodes biologiques. Ceux qui se convertissent à l'agriculture biologique s'attendent à vendre leurs produits à un prix plus élevé qu'auparavant, mais doivent pour cela obtenir une certification qui les autorise à utiliser un « label » biologique. Or, dans de nombreux pays, les organismes locaux de certification ne sont pas accrédités auprès des autorités des pays importateurs. Les producteurs n'ont pas d'autre choix que de payer le coût élevé de la certification assurée par un organisme de certification reconnu par le pays importateur et habituellement installé dans ce pays.

Le Groupe d'étude international sur l'harmonisation et les équivalences en agriculture biologique (ITF), une initiative conjointe de la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de la CNUCED, étudie les moyens de faire face aux obstacles à une plus large prise en considération de l'équivalence technique et à une plus grande reconnaissance mutuelle des résultats des procédures d'évaluation de la conformité entre différents systèmes nationaux d'agriculture biologique.

---

*L'ouverture et la transparence des  
procédures d'élaboration des prescriptions  
environnementales sont indispensables*

---

Les procédures utilisées pour élaborer, mettre en œuvre et réviser les réglementations et les normes par les organismes responsables de leur établissement peuvent influencer dans une large mesure la facilité avec laquelle les exportateurs peuvent s'adapter aux nouvelles prescriptions environnementales, voire en tirer profit. Les gouvernements exercent un droit souverain sur l'élaboration de leurs propres normes et réglementations. Néanmoins, l'existence de procédures ouvertes et transparentes permet au moins, en général, de prévenir les exportateurs qu'une nouvelle mesure environnementale est envisagée. La **notification** des mesures sur le point d'être adoptées, prévue par les accords SPS et OTC de l'OMC, semble aussi avoir facilité la communication dans les deux sens, et les objections soulevées par les pays exportateurs peuvent même conduire à une révision des mesures envisagées, comme l'a montré l'étude de cas sur l'éco-étiquetage des produits forestiers (partie II, chapitre 10).

Les procédures utilisées par les organisations non gouvernementales (ONG) et les entreprises pour élaborer et mettre en œuvre des normes diffèrent sur bien des points de celles suivies par les pouvoirs publics. En particulier, les organismes privés ne sont pas soumis aux mêmes exigences de transparence et de consultation que les organismes publics. Malgré tout, comme l'indiquent les études de cas, des entreprises et des ONG environnementales internationales se sont montrées très sensibles aux préoccupations des pays en développement et en ont tenu compte, allant souvent jusqu'à consulter les représentants des secteurs concernés dans les pays en développement lors de l'élaboration de leurs normes. C'est ainsi que le Marine Stewardship Council (partie II, chapitre 19) et le programme Green Globe 21 (partie II, chapitre 21) ont engagé des consultations de ce type.

---

*Tout comme la fourniture d'informations sur  
les prescriptions après leur entrée en vigueur*

---

De toute évidence, il est indispensable de faire en sorte que les informations relatives à la mesure environnementale soient diffusées correctement auprès des exportateurs potentiels si l'on veut en limiter au maximum les effets défavorables sur les échanges. Les pouvoirs publics ont pris de nombreuses initiatives ces dernières années pour améliorer la diffusion de l'information auprès des pays en développement. Le Centre néerlandais de promotion des importations en provenance des pays en développement ([www.cbi.nl](http://www.cbi.nl)), par exemple, propose une base de données en ligne contenant des informations sur la législation environnementale en vigueur dans l'UE et ses États membres, ainsi que des informations sur les labels, codes et systèmes de gestion pertinents pouvant être utilisés pour faire la preuve que les produits ont été obtenus dans le souci de la protection de l'environnement ou du respect des principes de durabilité. L'institut national brésilien chargé de l'élaboration des normes, Inmetro, utilise un système d'alerte précoce visant à aider ses propres exportateurs à anticiper les nouveaux obstacles techniques au commerce, y compris les prescriptions environnementales. Par ailleurs, au niveau international, le Secrétariat de la CNUCED, en partenariat avec Inmetro, a mis en place un groupe consultatif sur les prescriptions environnementales et l'accès des pays en développement aux marchés. Cette équipe consultative aide les pays en développement à analyser les grandes tendances concernant les prescriptions

environnementales et les mesures sanitaires connexes sur les marchés d'exportation, ainsi qu'à échanger des données d'expérience nationales sur les démarches anticipatives adoptées pour respecter ces prescriptions. Le mandat du groupe consultatif englobe non seulement les mesures environnementales émanant des pouvoirs publics mais aussi les mesures non gouvernementales.

La formule des ateliers a été mise à profit à plusieurs reprises pour diffuser l'information. Les ateliers organisés par des pays de l'OCDE dans des pays en développement permettent généralement aux exportateurs de poser des questions sur les exigences des pays importateurs, et d'obtenir des informations sur certains procédés et méthodes de production de remplacement. Les observations formulées par les exportateurs ont aussi mis en lumière des difficultés de mise en conformité propres aux pays en développement, dont les responsables de la réglementation environnementale des pays importateurs n'étaient pas nécessairement conscients au départ. Les effets d'une telle assistance technique semblent avoir été optimaux lorsque celle-ci répondait à des difficultés liées à l'information ou à des problèmes techniques ou financiers particuliers éprouvés par les exportateurs.

---

*L'assistance technique et le renforcement des capacités contribuent à surmonter les obstacles à long terme*

---

Les activités d'assistance technique et de renforcement des capacités interviennent généralement alors que les effets d'une mesure sont déjà apparents. Si elles ne sont pas nécessairement à même de résoudre les problèmes immédiats d'accès aux marchés, elles peuvent à long terme accroître l'aptitude des exportateurs et de leurs gouvernements à anticiper les nouvelles prescriptions environnementales et à y réagir de façon positive.

Dans les pays les plus pauvres et notamment lorsque les prescriptions environnementales touchent les produits de l'agriculture, l'interaction directe avec les producteurs permet de transférer efficacement des informations et du savoir. Les études de cas comportent plusieurs exemples de ce type d'activités de vulgarisation et de recherche conjointe menées à l'échelle internationale dans le domaine agricole : conseils prodigués par les États-Unis au sujet des pois mange-tout au Guatemala, différentes activités de la GTZ, projets du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et recherches américaines et australiennes visant à trouver des substituts au bromure de méthyle. Le Fonds multilatéral pour l'application du protocole de Montréal offre un exemple de mécanisme créé par la communauté internationale afin d'alléger les coûts supportés par les pays en développement pour s'adapter à des mesures adoptées à l'échelle internationale en vue de lutter contre les émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone.

Même des organismes privés apportent une telle assistance. Le Marine Stewardship Council, par exemple, qui accorde un label certifiant qu'un produit halieutique provient d'une pêcherie gérée dans le respect des principes de durabilité, a travaillé avec des pêcheries de pays en développement pour trouver différents indicateurs de durabilité, et avec les pouvoirs publics et des organisations caritatives pour soutenir la recherche sur les stocks de poissons en question.

---

*L'objectif ultime est de concilier la protection  
de l'environnement et la croissance des  
exportations des pays en développement*

---

Le fait que les gouvernements des pays en développement perçoivent parfois les mesures environnementales prises par les pays membres de l'OCDE comme étant peu sensibles à leurs intérêts, et parfois motivées par des préoccupations commerciales, a accentué les tensions entre les pays développés et les pays en développement dans la sphère du commerce comme dans celle de l'environnement. Les études de cas montrent que si certaines prescriptions environnementales, notamment dans les premiers temps, auraient pu être mises en œuvre en tenant davantage compte de leurs effets sur les exportateurs, les exportateurs des pays en développement sont généralement parvenus, d'une façon ou d'une autre, à s'adapter avec succès à ces exigences. Il n'en reste pas moins que les pays développés doivent prêter attention aux préoccupations des pays en développement.

Autrefois, les importateurs réagissaient aux problèmes rencontrés par les exportateurs des pays en développement à un stade relativement tardif de la mise en œuvre des mesures environnementales. Les exemples plus récents font apparaître des signes encourageants que les pays s'efforcent de résoudre ces problèmes par une démarche holistique, et trouvent des moyens de concilier la recherche d'un haut niveau de protection de l'environnement et une forte croissance des exportations des pays en développement. L'impulsion semble provenir avant tout d'un désir d'améliorer la cohérence des politiques affectant les pays en développement, et des réformes engagées au niveau national pour rendre les réglementations gouvernementales plus efficaces et plus favorables aux échanges. Il importe néanmoins de percevoir les limites des mécanismes internationaux établis et d'agir en conséquence. Il existe certainement des situations dans lesquelles des mesures devraient être prises pour freiner les importations de produits menaçant la santé, la sécurité ou l'environnement. D'une façon générale, cependant, lorsqu'un pays en développement prend de bonne foi des initiatives pour s'aligner sur des normes environnementales nouvelles, les pays de l'OCDE devraient faire de leur mieux pour l'aider à s'y conformer.



## **Partie I**

### **Répondre aux préoccupations des pays en développement au sujet des mesures environnementales et sanitaires**

#### **Enseignements tirés des exemples nationaux**



## Enseignements tirés des exemples nationaux

Ce chapitre fait le bilan des enseignements tirés d'une série d'études de cas réalisées par l'OCDE sur les problèmes spécifiques d'accès aux marchés que rencontrent les exportateurs des pays en développement confrontés à des prescriptions environnementales et sanitaires. Il met l'accent sur les solutions trouvées pour remédier à ces problèmes. On distingue parmi celles-ci les mesures visant à répondre aux besoins d'information et de renforcement des capacités des exportateurs des pays en développement qui ont été prises à la fois par les autorités nationales et par des organisations non gouvernementales, et celles qui mobilisent des procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de révision des réglementations et des normes. Ce rapport couvre une grande variété de biens manufacturés et de produits d'exportation dérivés des ressources naturelles ainsi qu'un exemple d'échange de services sur d'importants marchés à l'importation de la zone de l'OCDE. Il n'est cependant pas possible de tirer de conclusion générale sur l'ampleur des problèmes d'accès aux marchés créés par les prescriptions environnementales et sanitaires.

## Introduction

### *Politiques environnementales, développement et échanges*

Réaffirmant avec force leur engagement en faveur de l'objectif du développement durable tel qu'il est énoncé dans le Préambule de l'Accord de Marrakech, les participants à la conférence ministérielle de l'OMC à Doha en 2001 ont reconnu « qu'en vertu des règles de l'OMC aucun pays ne devrait être empêché de prendre des mesures pour assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la préservation des végétaux, ou la protection de l'environnement, aux niveaux qu'il considère appropriés, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, et qu'elles soient par ailleurs conformes aux dispositions des Accords de l'OMC. »<sup>1</sup> Lors de la même conférence, les ministres des pays membres de l'OMC ont également recommandé au Comité du commerce et de l'environnement d'accorder une attention particulière aux incidences des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, en particulier en rapport avec les pays en développement<sup>2</sup>.

### Panorama des préoccupations des pays en développement

Dès lors que la Déclaration de Doha (paragraphe 2) situe les besoins et les intérêts des pays en développement au cœur du programme de travail de l'OMC, il paraît utile d'examiner les moyens de faciliter l'accès des pays en développement aux marchés des pays développés, par le biais de diverses mesures d'ajustement du marché ou d'information sur le marché. Il importe dans le cadre de ce processus de prêter attention aux effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, pour éviter qu'elles ne créent des obstacles inutiles aux échanges<sup>3</sup>.

1. En plusieurs occasions, l'Organe d'appel de l'OMC a rappelé la possibilité, pour ses Membres, de prendre des mesures en faveur de la protection de l'environnement et de la santé. Dans l'affaire de l'essence, l'Organe d'appel a affirmé que : « les Membres de l'OMC sont libres d'adopter leurs propres politiques visant à protéger l'environnement pour autant que, ce faisant, ils s'acquittent de leurs obligations et respectent les droits que les autres Membres tiennent de l'Accord sur l'OMC. » [Affaire États-Unis-Essence, paragraphe 30 du rapport de l'Organe d'appel, rappelé dans l'affaire crevettes-tortues, paragraphe 186 du rapport de l'Organe d'appel]. Dans son interprétation de l'article XX du GATT, l'Organe d'appel de l'OMC constate que « les Membres de l'OMC disposent d'une large autonomie pour déterminer leurs propres politiques en matière d'environnement (y compris la relation entre l'environnement et le commerce), leurs objectifs environnementaux et la législation environnementale qu'ils adoptent et mettent en œuvre. En ce qui concerne l'OMC, cette autonomie n'est limitée que par la nécessité de respecter les prescriptions de l'Accord général et des autres accords visés. » [Affaire États-Unis-Essence, pages 29-30 du rapport de l'Organe d'appel.] De même, dans sa décision sur les « Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant » (affaire de l'amiante), l'Organe d'appel a affirmé : « qu'il n'est pas contesté que les Membres de l'OMC ont le droit de fixer le niveau de protection de la santé qu'ils jugent approprié dans une situation donnée. » [Affaire de l'amiante, paragraphe 168 du rapport de l'Organe d'appel.]
2. Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 32 (i).
3. Le terme de « mesures environnementales » a été utilisé dans les études de cas de l'OCDE, lors de l'atelier de New Delhi et dans les travaux de la CNUCED sur ce thème comme, un terme générique désignant les mesures environnementales, sanitaires et phytosanitaires pouvant prendre la forme soit de réglementations obligatoires imposées par les pouvoirs publics, soit de normes volontaires, ces dernières pouvant émaner d'une source gouvernementale ou non gouvernementale.

Afin de définir des moyens permettant aux organes responsables de la réglementation, aux organismes non gouvernementaux et aux autres organismes normatifs de minimiser les effets indésirables des mesures environnementales sur l'accès des pays en développement aux marchés de l'OCDE, il est utile d'étudier les préoccupations qu'ils ont eux-même exprimées. Cela devrait non seulement donner un meilleur aperçu des difficultés auxquelles se heurtent certains pays exportateurs, mais également aider à mieux comprendre les conséquences des mesures pour d'autres pays en développement<sup>4</sup>.

Ces préoccupations – telles qu'elles ont été exprimées par les pays en développement – sont classées ci-dessous en quatre catégories liées *i*) à l'accès aux informations pertinentes ; *ii*) aux difficultés d'adaptation aux réglementations et normes techniques ; *iii*) aux difficultés relevant des procédures d'élaboration des normes et des réglementations ; et *iv*) aux mécanismes de mise en œuvre et de révision périodique de ces mesures.

### ***Problèmes d'accès à l'information***

*La transmission des informations concernant les prescriptions environnementales des pays importateurs aux secteurs ou pays exportateurs concernés – en particulier les pays les moins avancés (PMA) et les petites et moyennes entreprises (PME) des pays en développement – peut être insuffisante, altérée ou retardée, voire inexistante.*

Le gouvernement ou le secteur concerné du pays exportateur peut par exemple se trouver pris de court et ne pas avoir le temps de réagir avant que ses exportations ne soient affectées (voir, par exemple, partie II, chapitre 2). Il s'agit certes d'un problème moins sensible à l'heure actuelle, grâce aux procédures de notification de l'OMC et aux possibilités de diffusion par Internet, mais il touche toujours les pays les plus pauvres et les secteurs dominés par les PME<sup>5</sup>. Le plus difficile n'est d'ailleurs pas tant d'informer un pays que de répercuter l'information suffisamment vite dans le secteur concerné, ce qui nécessite des réseaux de communication efficaces.

Deux séries de raisons peuvent expliquer que de tels problèmes touchent plus particulièrement les PMA. D'une part, leurs administrations publiques manquent cruellement de capacités en général et ont du mal à transmettre l'information aux opérateurs économiques<sup>6</sup>. D'autre part, l'investissement direct étranger est très faible dans les PMA<sup>7</sup>. Les producteurs sont donc souvent isolés des réseaux de distribution

- 
4. Dans l'étude de cas sur les colorants azoïques interdits par l'Allemagne (partie II, chapitre 2), la mesure frappait également les produits de seconde main – dont les vêtements – massivement redirigés vers les marchés africains, ce qui s'est répercuté sur les industries locales.
  5. Voir par exemple les études de cas sur les limites de formaldéhyde (partie II, chapitre 1), les résidus chimiques dans les articles en cuir (partie II, chapitre 3) et le cadmium dans les plastiques et le PVC (partie II, chapitre 4).
  6. Voir CNUCED (2002), Réunion d'experts sur les prescriptions environnementales et le commerce international, contribution de M. Ansoumane Berete, Chef de la Division Politiques et Accords Commerciaux du Ministère du Commerce de la Guinée, et communication de M. Natama Incha, délégué du Niger : [http://r0.unctad.org/trade\\_env/test1/openF1.htm](http://r0.unctad.org/trade_env/test1/openF1.htm).
  7. D'après la CNUCED (2001, p. 31), les 49 PMA – pays dont le PIB par habitant est inférieur à 900 USD – représentent un quart des États existants ainsi qu'un dixième de la population mondiale, mais n'attirent que 0.5 % des IDE.

susceptibles de commercialiser leurs produits dans les marchés des pays développés, de sorte que les réseaux privés n’y répercutent pas l’information aussi rapidement que dans d’autres pays en développement<sup>8</sup>.

*L’exportateur peut manquer des capacités nécessaires pour comprendre ou faire traduire des éléments importants de la mesure prise par l’importateur.*

Ce problème est bien entendu lié à la rapidité et à la qualité de la circulation des informations, mais il dépend aussi de la complexité technique de la mesure et du nombre de mots requis pour la décrire. Il est souvent coûteux de faire traduire les documents nécessaires. Dans certains cas, le gouvernement du pays exportateur peut se contenter d’adopter une mesure identique à celle de l’importateur. Cette solution n’est pas nécessairement mauvaise, à condition que le pays exportateur perçoive l’intérêt de la mesure concernée et que celle-ci soit adaptée à la situation locale.

### **Moyens inadéquats d’adaptation aux mesures environnementales**

*L’exportateur peut manquer des capacités nécessaires pour appliquer certaines mesures ou procéder à l’évaluation de la conformité.*

La mise en œuvre et l’évaluation de conformité nécessitent de recourir à des systèmes de suivi, d’avoir accès à des infrastructures<sup>9</sup> et notamment à des laboratoires (publics ou privés), à la métrologie, à des données et à des agents qualifiés. Les tests sur la qualité ou les résidus requièrent notamment des moyens qui, localement, font souvent défaut à l’exportateur. Ce problème se produit le plus souvent lorsque l’importateur a fixé une limite de résidus proche du seuil de détection de la substance (voir la Partie II, chapitre 2). Ce type de situation risque davantage de se produire lorsque la substance en question est un composé organique complexe (insecticide ou amine aromatique par exemple) qui doit être mesuré au moyen d’équipements de laboratoire perfectionnés (et coûteux), utilisés par des techniciens hautement qualifiés.

Les pays en développement manquent parfois des moyens techniques nécessaires, comme en témoignent les études de cas sur les producteurs guatémaltèques de pois gourmands (Partie II, chapitre 6) et les producteurs indiens de cuirs et peaux (Partie II, chapitre 3). Il s’agissait dans les deux cas d’affronter une mesure de limitation des niveaux de résidus d’intrants chimiques (respectivement, des pesticides et des colorants) alors que les producteurs étaient dépourvus des équipements permettant de mesurer de petites concentrations de résidus. Dans le cas guatémaltèque, l’aide au développement a finalement procuré les équipements nécessaires à l’évaluation des résidus de pesticides, mais longtemps après l’apparition des premiers problèmes d’accès au marché. La transmission accélérée de l’information sur la mesure en cause et sur les manières éventuelles de la modifier aurait permis d’éviter des pertes inutiles. En Inde, les équipements disponibles permettaient de procéder aux essais, mais seulement pour des mesures supérieures aux niveaux autorisés, en fait proches du seuil de détection. En conséquence, le gouvernement s’est contenté d’interdire l’utilisation

8. Les industries caractérisées par une forte intégration verticale favorisent une circulation rapide de l’information, entre réseaux de distribution des pays développés et filiales ou sous-traitants opérant dans les pays en développement.

9. Comparer par exemple les études de cas sur les amines aromatiques dans les textiles ou les pesticides dans le thé et l’étude de cas sur le formaldéhyde dans les textiles (Partie II, respectivement chapitres 2, 7 et 1).

de colorants azoïques, même à des niveaux qui ne font peser qu'un risque très réduit sur la santé humaine.

*L'exportateur peut ne pas disposer des connaissances requises pour adapter ses procédés ou ses méthodes de production, en raison du caractère très particulier des conditions locales ou de l'insuffisance de recherches antérieures.*

Pour pouvoir se conformer à des mesures de limitation des résidus chimiques, il peut être intéressant de substituer des méthodes intégrées de lutte contre les ravageurs à l'utilisation d'intrants chimiques. Mais il faut souvent de très longues recherches pour obtenir des résultats adéquats. Ainsi, le passage à la production biologique permet de viser de nouveaux marchés, mais peut faire baisser les rendements — au moins à court terme<sup>10</sup>.

*On attend parfois des exportateurs des secteurs primaires dépendant de processus biologiques (agriculture, pêche et sylviculture) qu'ils appliquent des méthodes de production empruntées aux pays de l'OCDE qui peuvent ne pas être adaptées à la situation locale<sup>11</sup>.*

Même lorsque les mesures environnementales nécessitent de recourir à des méthodes de production convenant mieux à la situation locale, les connaissances nécessaires sont susceptibles de manquer. Lorsque d'importants investissements sont nécessaires pour acquérir des moyens de production ou de lutte contre la pollution, l'exportateur n'a pas toujours les capitaux requis. Ce problème apparaît généralement dans les secteurs qui nécessitent des équipements et des produits chimiques spécialement adaptés à la production visée.

*Le pouvoir de négociation des exportateurs, et plus particulièrement des PME, peut être faible face aux exigences des entités commerciales et non gouvernementales.*

Les normes volontaires d'origine non gouvernementale sont parfois plus contraignantes que les réglementations gouvernementales obligatoires. Ainsi, il peut arriver que les acheteurs ou détaillants qui choisissent de se conformer à une norme volontaire insistent pour que certaines conditions environnementales soient respectées tout au long de la chaîne de production, et le producteur ou l'exportateur n'aura guère d'autre choix que d'accepter<sup>12</sup>. Comme le montre la Partie II, chapitre 20, les plus grands distributeurs allemands de produits frais ont mis en place un système de réutilisation des emballages pour atténuer l'incidence d'une directive qui met à leur charge le coût du recyclage des conditionnements. Même si l'utilisation d'emballages réutilisables n'est pas obligatoire, il est devenu inévitable dans certaines situations, ce qui pose des problèmes considérables à certains pays en développement, car le renvoi

- 
10. Voir, en particulier, l'étude de cas sur les limites de résidus chimiques dans le thé (Partie II, chapitre 7). De nombreux producteurs indiens avaient adopté des méthodes de production biologiques, mais la majorité des exploitations étaient peu ou pas rentables.
11. Cette situation est illustrée par une étude de cas relative à une mesure américaine limitant les taux de captures accessoires de tortues de mer dans la pêche à la crevette (Partie II, chapitre 11). La mesure était également applicable aux exportateurs. Les producteurs américains s'étaient conformés à la réglementation grâce à des engins plus sélectifs, mais inadaptés au contexte du Costa Rica. Les zones de pêche à la crevette de ce pays contiennent en effet de nombreux déchets organiques qui alourdissaient les engins et augmentaient la consommation de carburant — donc les coûts de production — des navires.
12. Sur le rôle des détaillants et la place grandissante des supermarchés, voir OCDE (2003).

des emballages réutilisables comporte un coût, demande du temps et crée des difficultés d'organisation<sup>13</sup>.

Dans le cas de l'éco-label du *Marine Stewardship Council* (MSC) pour une pêche responsable, créé par Unilever et le Fonds mondial pour la nature (WWF), les petits pêcheurs, particulièrement nombreux dans les pays en développement, ont rencontré des difficultés pour remplir les conditions d'obtention du label (Partie II, chapitre 19).

### ***Questions ayant trait à l'élaboration des normes et des règlements***

*Augmentation des différences entre les mesures environnementales adoptées par les pouvoirs publics et par les ONG — et réglementations contraaires aux normes internationales.*

Les pays en développement indiquent que l'un des principaux problèmes d'accès au marché auxquels ils sont confrontés réside dans la prolifération des mesures techniques — et la difficulté de se conformer à des mesures par trop hétérogènes. Les exemples de normes adoptées par les ONG et par des organes privés montrent qu'une « concurrence » peut naître entre des dispositifs de certification et d'étiquetage destinés à résoudre les mêmes problèmes environnementaux. Lorsqu'il existe des normes internationales, mais que les pays ont choisi de prendre des mesures plus strictes, les exportateurs se sont plaints des coûts que représentaient la mise en conformité dans un contexte d'évolution constante des réglementations et le fait de devoir respecter des réglementations différentes sur les différents marchés.

*Normes inadaptées à l'écologie de la zone productrice*

Les mesures inspirées par des considérations locales, aussi justifiées qu'elles soient, peuvent être établies en fonction de paramètres qui ne sont pas adaptés à la situation de l'exportateur, comme le montrent certaines mesures destinées à réglementer les différentes phases de production d'un produit. C'est le cas par exemple des normes concernant la durabilité de l'exploitation de la pêche, ou encore des méthodes biologiques de production agricole, qui ne prennent pas en compte les spécificités environnementales et culturelles locales (voir la Partie II, chapitres 19 et 13, respectivement).

*Les mesures sont en fait conçues pour créer de nouveaux débouchés à une méthode de production, un produit chimique ou une technique de lutte contre la pollution plus respectueux de l'environnement*

Les pays développés peuvent décider de réduire la limite de résidus autorisée ou d'interdire une substance dès lors qu'un produit de substitution acceptable sur le plan économique et technique a fait son apparition. Néanmoins, ces produits de substitution peuvent être des marques déposées, ou être chers et difficiles à se procurer pour les exportateurs des pays en développement, en raison soit de leur coût, soit de leur complexité technique. C'est dans ce type de situation que les exportateurs des pays en développement affirment parfois qu'une mesure est motivée par d'autres intérêts que le souci de protéger l'environnement ou la santé publique (voir la Partie II, chapitre 2).

13. Avec l'aide de l'UE et de la FAO, la Guinée a pu retrouver la compétitivité qu'elle avait perdue du fait des conditions auxquelles devaient satisfaire les emballages utilisés pour ses exportations de poisson et de jus d'ananas. Voir le document de M. Ansoumane Berete, chef de la Division des politiques et des accords commerciaux du ministère du Commerce de la Guinée : [http://r0.unctad.org/trade\\_env/test1/openFI.htm](http://r0.unctad.org/trade_env/test1/openFI.htm), puis cliquer sur « Meetings » et « 2-4 October 2002 ».

*Besoin d'une ouverture et d'une transparence accrues, notamment par le biais de consultations précoces et d'études d'impact*

Lorsque les procédures de notification et de consultation préalable prévues par exemple dans l'Accord SPS et l'Accord OTC étaient minimalistes ou n'étaient pas appliquées, les exportateurs des pays en développement se sont sentis brimés de n'avoir pu influencer sur l'élaboration des mesures environnementales. L'utilisation de procédures établies de consultation préalable semble également avoir facilité la communication dans les deux sens, et a même conduit dans certains cas à la révision des mesures (proposées) auxquelles les pays exportateurs étaient opposés. Certaines procédures de normalisation nationales et non gouvernementales permettent aux exportateurs d'être informés à l'avance qu'une nouvelle mesure environnementale est envisagée.

***Questions relatives aux mécanismes de mise en œuvre et de révision***

*Insuffisance ou report temporaire de mise en œuvre*

Certaines mesures peuvent prévoir, dans leur dispositif, le report de leur mise en œuvre en ce qui concerne les exportateurs des pays en développement. Elles peuvent ainsi permettre de répondre aux difficultés d'ajustement qui touchent plus précisément cette catégorie d'exportateurs.

*Accès insuffisant aux accords d'équivalence*

Indépendamment du processus d'harmonisation technique, l'accord d'équivalence permet au pays importateur de reconnaître que les mesures de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité d'un pays exportateur sont aussi efficaces que les siennes pour assurer le niveau de protection requis. L'équivalence sauvegarde ainsi le but des mesures environnementales — la protection de l'environnement — tout en ménageant un certain degré de flexibilité dans le choix des moyens permettant de l'atteindre. Les études de cas, néanmoins, indiquent que les pays en développement peuvent avoir des difficultés à négocier de tels accords<sup>14</sup>.

*Difficulté à négocier la reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité*

Les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) prévoient que les procédures d'évaluation de la conformité suivies par un organe de certification ou un organisme d'accréditation seront acceptées par d'autres. Ils permettent ainsi théoriquement d'éviter que la multiplication de certifications coûteuses en temps et en argent ne limite excessivement l'accès aux marchés des exportateurs des pays en développement. Là encore, ce type d'instrument reste généralement peu utilisé.

*Nécessité de révisions plus régulières des mesures environnementales*

Certaines mesures environnementales et sanitaires prévoient d'emblée qu'elles feront l'objet de révisions ultérieures afin de tenir compte de l'évolution de la compréhension des problèmes environnementaux ou des données ayant initialement présidé à l'élaboration de la mesure. Dans certains cas, les pays en développement ont

14. L'accès à des accords d'équivalence est d'ailleurs un problème, non seulement pour les pays en développement, mais pour tous les pays. Ces accords sont relativement rares car ils sont difficiles à négocier et exigent d'importantes ressources.

fait part de leurs doutes quant à l'actualité ou à la pertinence conservée par telle ou telle mesure environnementale.

En bref, la liste qui vient d'être dressée des préoccupations exprimées par les exportateurs des pays en développement montre que les causes de l'incidence des mesures environnementales sur l'accès aux marchés varient considérablement. Dans de nombreux cas, d'importants changements dans les processus et méthodes de production sont nécessaires afin de répondre aux nouvelles exigences de l'importateur, et il est tout simplement impossible d'éviter les coûts d'ajustement. Certaines études de cas soulignent néanmoins aussi les problèmes d'accès à l'information auxquels les exportateurs peuvent faire face. Bien que toutes ces contraintes présentent des effets cumulatifs évidents — la notification différée d'une mesure pouvant renchérir les coûts d'ajustement —, elles méritent malgré tout d'être distinguées. Tandis que les difficultés d'ordre « structurel » relèvent au premier chef de la responsabilité des pays en développement, les pays développés, auteurs de la plupart des mesures sanitaires et environnementales, doivent de leur côté s'assurer que leur élaboration répond à des conditions minimales de transparence et de publicité. De fait, la sensibilisation au risque d'impacts variés sur l'accès aux marchés, et des efforts sincères pour fournir des informations complètes et précoces sur les mesures susceptibles d'être adoptées, peuvent fortement limiter leurs effets sur les échanges. Les sections suivantes abordent les réponses à apporter aux préoccupations des pays en développement, sur la base des études de cas de l'OCDE et de la CNUCED. On traite d'abord du renforcement des capacités et du soutien à apporter à la recherche et à la technologie. Les deux sections suivantes examinent tour à tour les phases de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la révision des mesures environnementales. Elles sont suivies de quelques remarques finales.

### **Renforcement des capacités, assistance technique et soutien à la recherche et à la technologie**

Selon le chapitre 37 d'Action 21 (CNUCED, 1992), le renforcement des capacités vise principalement à développer l'aptitude d'un pays « à évaluer et résoudre les problèmes cruciaux que posent les choix politiques et les modalités d'application des différentes formules de développement, en appréciant à leur juste valeur les possibilités et les limites de leur répercussion sur l'environnement, ainsi que les besoins que la population d'un pays donné perçoit comme étant les siens ». Il peut concerner un large éventail d'activités ayant pour but d'améliorer les capacités humaines, scientifiques, technologiques, organisationnelles et institutionnelles ainsi que les ressources dont dispose un pays. Il s'agit en substance d'un processus ayant pour but d'aider un individu ou un groupe à identifier et prendre en compte les problèmes qu'il affronte, ainsi qu'à acquérir la compréhension, le savoir et l'expérience nécessaires pour résoudre ces problèmes et mettre en œuvre les changements adéquats.

L'Accord OTC ne se réfère pas expressément au renforcement des capacités. Cependant, son article 11 précise les domaines dans lesquels, si demande leur en est faite, les membres de l'OMC conseilleront ou fourniront une assistance technique aux autres membres (en particulier les pays en développement), selon des termes et

conditions mutuellement agréés au sujet de différentes questions ayant trait aux réglementations, aux normes et aux évaluations de conformité (encadré I.1)<sup>15</sup>.

Bien que l'assistance technique fournie par les donateurs bilatéraux et multilatéraux ne puisse apporter une réponse à toutes les préoccupations soulevées plus haut, des initiatives de soutien ciblé et de renforcement des capacités jouent un rôle croissant. Le Fonds multilatéral pour l'application du protocole de Montréal offre un exemple de mécanisme créé par la communauté internationale pour alléger les coûts supportés par les pays en développement pour s'adapter à une norme environnementale. Il vise à fournir une assistance financière et technique, incluant le transfert de technologies, pour l'application des mesures de contrôle des émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone<sup>16</sup>.

#### **Encadré I.1. Dispositions relatives à l'assistance technique dans l'accord OTC**

L'article 11 de l'Accord OTC précise que « si demande leur en est faite, les membres conseilleront les autres Membres, en particulier les pays en développement Membres, et ils leur fourniront une assistance technique selon des modalités et à des conditions convenues d'un commun accord en ce qui concerne... » :

11.1 La préparation des règlements techniques.

11.2 La création d'organismes nationaux de normalisation et leur participation aux travaux des organismes internationaux à activité normative.

11.3.1 La création d'organismes réglementaires, ou d'organismes d'évaluation de la conformité aux règlements techniques.

11.3.2 Les informations sur la manière de mettre en œuvre les règlements techniques.

11.4 La création d'organismes d'évaluation de la conformité aux normes adoptées sur le territoire du membre qui aura fait la demande.

11.5 Les mesures que les producteurs devraient prendre s'ils désirent avoir accès à des systèmes d'évaluation de la conformité appliqués par des organismes, gouvernementaux ou non gouvernementaux, du ressort territorial du membre sollicité.

11.6 La création des institutions et du cadre juridique qui leur permettraient de remplir les obligations qu'implique la qualité de membre des systèmes internationaux ou régionaux d'évaluation de la conformité ou la participation à ces systèmes.

*Source:* Voir Rotherham (2002).

Les pays en développement pourraient également, de leur propre initiative, évaluer l'incidence des mesures environnementales sur l'accès aux marchés et l'importance relative de cet accès pour leur développement économique. Les pays qui connaissent des problèmes de développement similaires peuvent partager l'accès aux systèmes

15. OMC, « Obstacles techniques au commerce », dans L'Organisation mondiale du commerce : Cours de formation, Genève, [www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/f/wto03/wto3\\_2.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/f/wto03/wto3_2.htm).
16. Sont notamment éligibles au fonds les projets visant à aider les pays en développement à renoncer, progressivement (pendant un laps de temps relativement plus long que les pays développés), à l'emploi de bromure méthylique, un fumigène utilisé dans l'agriculture en tant que pesticide. Dès lors que les pays en développement recouraient assez intensément à ce produit, notamment pour leurs cultures maraîchères d'exportation, les pays développés ont décidé d'appuyer leurs efforts d'adaptation à la mesure d'interdiction graduelle. Environ 58 projets appuyant la recherche d'alternatives à l'usage de bromure méthylique, dans 36 pays, sont actuellement financés par le fonds. Voir la Partie II, chapitre 12.

d'information et aux instruments analytiques dont ils disposent et mettre leurs capacités à profit pour aider leurs voisins à initier leurs propres dispositifs. Au Brésil, l'institut de normalisation Inmetro, également point d'information, possède un excellent système de notification et d'identification des normes sur le point d'être créées, à l'usage des entreprises brésiliennes. Ce système a récemment été élargi à des sociétés d'autres pays du Mercosur.

### ***Améliorer les flux d'information : renforcement des capacités et assistance technique***

Améliorer les flux d'information à destination des acteurs principaux peut répondre à plusieurs des besoins qui sous-tendent les préoccupations détaillées plus haut. Le premier est un besoin d'informations précises au sujet des exigences formulées par la mesure environnementale d'un importateur. Le second concerne les informations sur les débouchés créés par la mesure en question. Un troisième besoin a trait aux informations sur les moyens les plus efficaces pour les producteurs de s'adapter à la mesure, notamment en modifiant leurs procédés ou leurs méthodes de production.

Il arrive qu'une mesure environnementale reste peu connue dans le pays exportateur quand le secteur concerné du pays exportateur est dominé par les PME ou ses produits comprennent de nombreux composants émanant de fournisseurs multiples. Ces divers facteurs interviennent simultanément dans une étude de cas traitant des exportations philippines de produits textiles vers le Japon : les exportateurs continuaient d'ignorer, près d'une trentaine d'années après son entrée en vigueur, une loi japonaise limitant les résidus de formaldéhyde dans les produits finis (Partie II, chapitre 1). Comme le montrent plusieurs des études de cas, les opérateurs privés de la chaîne de l'offre, des importateurs aux producteurs en passant par les exportateurs, fournissent d'ores et déjà une quantité considérable de conseils techniques. Le manque d'informations semble aussi poser des problèmes dans des cas où il serait pourtant facile de se conformer à la mesure en cause (généralement une limite de résidus) en modifiant légèrement le procédé de production ou en prêtant davantage attention aux modalités d'utilisation de la substance visée (Partie II, respectivement chapitres 1 et 4). En outre, lorsque les chaînes de responsabilité sont diffuses et fragmentées et que le risque qu'un producteur particulier subisse un préjudice financier est suffisamment faible, la mesure peut être négligée à ce point de la chaîne. Comme le montrent les études de cas sur le cadmium dans les matières plastiques (Partie II, chapitre 4), ces facteurs, lorsqu'ils sont combinés, peuvent gêner les efforts engagés par les importateurs de bonne foi pour obtenir l'assurance que tous les segments de la chaîne d'approvisionnement ont respecté les mesures en vigueur.

Si certains pays en développement peuvent se contenter des conseils techniques fournis par les opérateurs privés, les PMA pourraient bénéficier de dispositifs sur mesure. Les chaînes de responsabilité sont intégrées dans des secteurs ou des industries qui ont adopté une concentration verticale sous l'égide de grandes firmes ; les plus avancés des pays en développement ont tendance à attirer les sous-traitants, filiales et succursales des grandes entreprises des pays développés. Ces dernières les informent alors, voire les préparent à l'introduction d'une norme technique susceptible de compliquer leur accès au marché. Les PMA, en revanche, se distinguent souvent par la fragmentation de leur tissu industriel ou agricole. L'immense majorité des agriculteurs africains, par exemple, s'inscrit dans un système d'exploitations familiales s'étendant souvent sur de vastes superficies. Il leur est difficile de se tenir informés des nouvelles

réglementations techniques ou des normes susceptibles d'influer sur leur production, comme le montrent les travaux de référence menés par la CNUCED sur l'agriculture biologique. Dans de telles situations, les offices de commercialisation<sup>17</sup> ou les coopératives peuvent jouer un rôle important de diffusion de l'information.

La mise à disposition d'informations sur les mesures environnementales et les manières de s'y conformer varie selon qu'il s'agit de normes et de réglementations mises en place par les pouvoirs publics ou par des organisations privées. Les informations relatives aux normes et réglementations établies par les pouvoirs publics sont fournies par les gouvernements eux-mêmes, mais elles peuvent également provenir des importateurs ou des exportateurs. Les paragraphes suivants donnent des exemples d'initiatives adoptées par les pouvoirs publics et les ONG.

### *Initiatives des pouvoirs publics*

Les pouvoirs publics ont expérimenté un grand nombre d'approches visant à transmettre aux exportateurs des informations sur leurs prescriptions environnementales (en vigueur et en projet). Beaucoup de ces approches sont utilisées en combinaison les unes avec les autres et ont pour but de répondre à différents besoins d'information.

#### **Encadré I.2. Informations sur les prescriptions européennes en matière d'environnement accessibles sur le Web**

Avec leur Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement (CBI), les Pays-Bas ne se contentent pas de fournir des informations sur leur seule réglementation. Ils ont également élaboré un portail en ligne qui donne des informations détaillées sur les prescriptions environnementales, celles concernant la santé et la sécurité des consommateurs et les mesures sociales promulguées par l'Union européenne, l'Allemagne et le Royaume-Uni ([www.cbi.nl/show.php?file=marketinfo.html](http://www.cbi.nl/show.php?file=marketinfo.html)). Les informations sont organisées selon 20 des 21 sections du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH), plus les services. Les utilisateurs peuvent obtenir (en anglais) un aperçu des mesures et visualiser les directives concernées de l'UE. De plus, le site fournit, à travers une série de « guides d'accès », des informations techniques sur la production respectueuse de l'environnement. En septembre 2005, le site contenait plus de 120 documents, principalement des guides concernant les méthodes de production moins polluantes et les méthodes de lutte contre la pollution, mais aussi des études de cas portant sur les producteurs des pays en développement qui emploient des méthodes plus respectueuses de l'environnement ou réussissent à trouver de nouveaux marchés pour des produits plus respectueux de l'environnement. Sans être exhaustifs, ces guides d'accès n'en couvrent pas moins un champ considérable.

Les notifications adressées aux Comités OTC et SPS par les différents pays et les résumés de ces notifications rédigés par le Secrétariat de l'OMC constituent des ressources précieuses pour les exportateurs qui souhaitent se tenir informés des nouvelles normes et réglementations promulguées par les pouvoirs publics.

17. Voir, en particulier, les propositions du ministère du Commerce et de l'Industrie de la Tanzanie visant à créer des « centres d'information sur la commercialisation ». CNUCED (2002), Réunion d'experts sur les prescriptions environnementales et le commerce international, « Renforcer les capacités de satisfaire aux prescriptions environnementales », [http://r0.unctad.org/trade\\_env/test1/openF1.htm](http://r0.unctad.org/trade_env/test1/openF1.htm).

Néanmoins, ces notifications apportent rarement beaucoup de précisions sur les particularités techniques des mesures ; c'est pourquoi il est demandé aux membres de l'OMC de désigner un centre d'information. Pour que ces centres d'information ne soient pas surchargés de demandes, certains pays ont commencé à mettre en place des portails Internet spécifiques, destinés à centraliser les informations concernant leur réglementation. Ces sources d'informations centralisées sont pratiques pour les exportateurs qui ont accès à Internet et savent s'y orienter (encadré I.2).

Il est également possible d'organiser des séminaires (ou des réunions similaires auxquelles les exportateurs sont encouragés à assister), ou même des projets de plus long terme afin d'atteindre les nouveaux exportateurs ou d'attirer l'attention des exportateurs sur des changements majeurs apportés aux normes ou aux réglementations d'un pays. La formule des ateliers a été utilisée en plusieurs occasions. Comme le montrent le chapitre 2 de la Partie II, le CBI a organisé en 1996 et 1997, en association avec un cabinet de conseil indépendant, une série d'ateliers dans plusieurs pays exportateurs affectés par l'interdiction de l'Autriche, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la Norvège pesant sur les importations de textiles et de cuir contenant des résidus détectables d'amines aromatiques dus à l'utilisation de colorants azoïques. Le bureau de promotion du commerce du Canada offre également de nombreux services de formation et de consultation aux gouvernements, aux organismes de promotion du commerce et des investissements et aux entreprises privées des pays en développement, afin de renforcer leur capacité dans les domaines de la commercialisation des exportations. Il organise notamment des missions commerciales au Canada et des séminaires pour les exportateurs des pays en développement ([www.tfoc.ca/](http://www.tfoc.ca/)). Une autre initiative qui emploie le modèle atelier est le Centre de commerce durable et d'innovation (CCDI) (encadré I.3) Les ateliers permettent généralement aux importateurs de répondre aux éventuelles questions des exportateurs au sujet de leurs exigences et de fournir des informations sur certains procédés et méthodes de production de remplacement. Les remarques formulées en retour par les exportateurs peuvent également mettre au jour des difficultés concernant le respect de ces normes dont les organes de réglementation environnementale des pays importateurs n'étaient peut-être pas conscients au départ.

Les ateliers peuvent néanmoins être coûteux et difficiles à organiser et peuvent ne profiter qu'à un nombre relativement limité de participants. Une autre solution consiste à utiliser des technologies permettant l'organisation de réunions à distance. Dans les pays les plus développés, les réunions d'experts peuvent aujourd'hui prendre la forme de conférences téléphoniques ou de vidéoconférences. Or, la technologie adéquate fait défaut dans de nombreux pays à revenu intermédiaire. Pour remédier à ce problème, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a proposé un moyen peu onéreux de tenir des « réunions virtuelles » par le biais d'Internet, en utilisant des logiciels qui permettent le bon fonctionnement des audioconférences sur des lignes téléphoniques commutées bruyantes, comme celles qui existent dans de nombreux pays en développement ou en transition ([www.usaid.gov/info\\_technology/](http://www.usaid.gov/info_technology/)).

Les efforts des pays qui sont à l'origine des mesures techniques peuvent même aller jusqu'à l'envoi de missions d'information dans les pays en développement dont les exportateurs risquent d'être affectés par l'évolution des normes ou des règlements concernés. Une mission d'information japonaise a par exemple été envoyée en Thaïlande afin d'informer les exportateurs de ce pays de l'évolution de la législation japonaise sur les produits biologiques (voir la Partie II, chapitre 15).

### Encadré I.3. Centre de commerce durable et d'innovation (CCDI)

Initiative du Sommet mondial pour le développement durable de type II, le Centre de commerce durable et d'innovation (CCDI), créé il y a peu avec le soutien conjoint du Conseil scientifique du Commonwealth, de la Commission européenne (DG Commerce), des Partenaires européens pour l'environnement et du ministère français de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, vise à aider les pays en développement à répondre au défi que constitue pour eux l'augmentation rapide du nombre des prescriptions environnementales (et sociales), qu'elles émanent des pouvoirs publics ou d'organisations non gouvernementales, en regroupant en son sein des compétences en matière de promotion des exportations, d'innovation et de durabilité ainsi que de conduite des opérations par les pays en développement. Ce faisant, les experts du CCDI espèrent aussi qu'il servira de plate-forme en associant les acteurs des pays développés et des pays en développement « à la création d'un cadre plus coopératif, qui permettra de réaliser des progrès commerciaux, environnementaux et sociaux dans les pays développés et en développement » ([www.epe.be/stf/brochurefinalrev.htm](http://www.epe.be/stf/brochurefinalrev.htm)). Le programme initial des activités du CCDI comprend notamment :

- *Des consultations régionales* : elles se dérouleront en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans les régions de la Méditerranée et des Caraïbes, avec un double objectif : recenser les services attendus de la part du CCDI et susciter l'aide et l'intérêt des principaux acteurs. Deux réalisations devraient ressortir de ces consultations : un ensemble de lignes directrices régionales pour la mise en œuvre, et la création d'un pôle régional.
- *Des projets pilotes dans différentes régions* : ces projets ont pour but de faciliter le dialogue sur les codes d'application volontaire, de renforcer les capacités locales d'innovation et d'éco-conception, et de diffuser l'information. A l'heure actuelle, deux projets pilotes sur les textiles et l'électronique ont rassemblé des pays en développement et des représentants des corporations transnationales.
- *Des examens annuels des questions de commerce durable* : ces examens couvriront les tendances et les opportunités de marché, les codes et les réglementations en vigueur sur les marchés d'exportation, les conditions de production et les contraintes auxquelles font face les producteurs des pays en développement, les coûts et procédures de certification et des études de cas mettant l'accent sur les pratiques exemplaires de pays en développement ayant réussi à saisir des opportunités commerciales dans les pays du Nord.

### ***Initiatives des organisations non gouvernementales, des partenariats public-privé et des organisations intergouvernementales***

Les études de cas présentent plusieurs exemples d'organismes privés de normalisation qui ont entrepris de vérifier que les producteurs des pays en développement connaissent leurs normes et savent comment participer aux programmes volontaires fondés sur l'adhésion à ces normes. Le plus souvent, ces activités de « vulgarisation » sont menées dans le cadre de dispositifs internationaux d'éco-étiquetage (par exemple le MSC) ou par ceux qui les encouragent (comme le WWF), ou de certains dispositifs nationaux tels que la Campagne des fleurs en Allemagne. L'Équipe consultative spéciale sur les prescriptions environnementales de la CNUCED (encadré I.4) est un exemple d'une initiative coordonnée par une organisation intergouvernementale.

#### **Encadré I.4. Une Équipe consultative spéciale sur les prescriptions environnementales**

Le Secrétariat de la CNUCED, en collaboration avec l'institut national brésilien chargé de l'élaboration des normes (Inmetro), a récemment créé une Équipe consultative spéciale sur les prescriptions environnementales et l'accès aux marchés des pays en développement. Les objectifs de cette Équipe consultative sont :

- *L'analyse* : l'Équipe consultative, avec l'aide du Secrétariat de la CNUCED et d'autres institutions, pourrait procéder à l'analyse systématique des grandes tendances concernant les mesures environnementales et les contraintes de capacités dans les pays en développement.
- *Le dialogue sur les politiques à suivre* : grâce à l'analyse mentionnée ci-dessus, l'Équipe consultative pourrait chercher à établir quelles questions sont mieux traitées à quel niveau d'intervention et par quelles parties prenantes. Elle pourrait également favoriser l'échange d'expériences nationales dans le cadre de consultations préalables à la réglementation ou à l'activité de normalisation<sup>1</sup>. De même, l'Équipe consultative pourrait encourager l'échange d'expériences nationales sur les politiques d'ajustement proactives dans les pays en développement.
- *Les activités de coordination* : l'Équipe pourrait en outre promouvoir un échange régulier d'informations sur la coopération technique et les activités de renforcement des capacités menées par les principaux donneurs bilatéraux et multilatéraux et par d'autres institutions<sup>2</sup> et discuter des manières d'améliorer progressivement leur coordination.
- *Les activités de soutien* : l'Équipe pourrait recommander d'adapter et de lier entre eux les différents systèmes d'information existants afin de soutenir ses propres activités et considérer la création d'un mécanisme d'échange d'informations, en mettant particulièrement l'accent sur les normes et sur les autres types de mesures émanant du secteur privé. L'Équipe consultative pourrait également faciliter la coopération destinée à collecter et à diffuser les informations relatives aux mesures environnementales et sanitaires sur les principaux marchés d'exportation, notamment par le biais de la création ou de l'amélioration de systèmes d'alerte précoce.

A sa première réunion d'experts, en novembre 2004, le Secrétariat de la CNUCED a présenté un plan provisoire d'activités préparatoires organisées par secteur, comprenant notamment les normes sur les produits biologiques, et axées sur la pratique, avec des études portant sur les systèmes d'alerte précoce existants et sur l'esquisse d'un dispositif international d'échanges d'informations et les synergies de ce dispositif avec les bases de données existantes des secteurs public et privé.

1. Dans ce contexte, l'Équipe consultative spéciale peut aussi aider à faire prendre conscience de l'incidence des mesures réglementant la chaîne d'approvisionnement sur les pays en développement qui disposent de détaillants ou d'autres clients importants dans les pays développés.

2. Ceci concerne les activités telles que celles mises en œuvre par le Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce de l'OMC et de la Banque Mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le CBI aux Pays-Bas, la GTZ en Allemagne, le Centre de recherches pour le développement international et l'Institut international du développement durable au Canada, le CCDI et le WWF.

#### ***Recherche, vulgarisation et transferts de technologie***

Dans les pays les plus pauvres et notamment lorsque les prescriptions environnementales touchent les produits de l'agriculture, l'interaction directe avec les

producteurs permet de transférer efficacement des informations et du savoir. Les études de cas comportent plusieurs exemples de ce type d'activités de vulgarisation et de recherche conjointe menées à l'échelle internationale dans le domaine agricole (conseils prodigués par les États-Unis au sujet des pois gourmands au Guatemala, différentes activités de la GTZ, projets du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et recherches américaines et australiennes visant à trouver des substituts au bromure de méthyle).

Les projets financés par le Comité de liaison pour l'Europe, l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (COLEACP), une association interprofessionnelle de l'industrie horticole de l'UE et de l'ACP, ne se bornent pas à montrer comment les normes établies peuvent être respectées. Ils ont également pour objectif de fournir des informations destinées à contribuer à la mise en place d'une limite maximale de résidus (LMR) ou limite de tolérance à l'importation, fondée sur des critères scientifiques, qui remplacerait les limites par défaut (elle-même fixées au seuil de détection) s'appliquant en l'absence de telles informations<sup>18</sup>.

Les technologies permettant d'évaluer la conformité d'un produit à une mesure de protection environnementale ou à des normes de protection sanitaire ou phytosanitaire sont souvent onéreuses. Plusieurs des études de cas illustrent la difficulté, pour les producteurs des pays en développement, d'acquérir des machines permettant de mesurer les limites de résidus de substances chimiques. Cette contrainte a notamment conduit le gouvernement indien à interdire l'usage des colorants azoïques dans les produits textiles plutôt qu'à acquérir du matériel plus perfectionné qui lui aurait permis de détecter les niveaux supérieurs aux *maxima* légaux établis par les autorités allemandes (Partie II, chapitre 2). Certaines coopératives de producteurs guatémaltèques de pois mange-tout sont de leur côté parvenues à ajuster leurs productions aux prescriptions américaines à l'aide d'un appareil de détection mis à disposition par la coopération allemande pour le développement (Partie II, chapitre 6). Ces exemples mettent en lumière les problèmes de ressources que pose l'acquisition des moyens techniques permettant de se conformer à certaines mesures. Le renforcement de capacités suppose également une certaine maîtrise technique des pays en développement. La mise en œuvre de méthodes de production plus durables est souvent conditionnée, en effet, par des choix technologiques dont il s'agit d'avoir la maîtrise. Or, non seulement les moyens financiers, mais les conseils juridiques sur le moyen d'accéder à des technologies peu coûteuses peuvent parfois faire défaut. La possibilité de bénéficier de certains projets de développement peut être subordonnée, en effet, à l'acquisition de technologies produites par des ressortissants du pays donateur.

- 
18. Les efforts entrepris par le COLEACP — avec l'appui de l'Union européenne et des autorités ghanéennes, très proactives en l'espèce — afin d'ajuster les méthodes de production d'ananas au Ghana et la réglementation européenne sur les résidus de pesticides présentent effectivement toutes les caractéristiques d'une vraie réussite. Alors que l'évolution des normes européennes menaçait potentiellement la survie d'une industrie qui ne bénéficiait pas des moyens nécessaires à la détection de limites de résidus très basses, le travail du COLEACP a pu s'appuyer sur les efforts déjà mis en œuvre par le gouvernement ghanéen pour développer des codes de bonnes pratiques agricoles et contribuer par ce moyen à la formation des agriculteurs à l'usage de pesticides. Il a ainsi obtenu que les limites maximales soient légèrement relevées quand les pesticides présentent un faible degré de toxicité et qu'il s'agit d'exportations très importantes pour les pays concernés. L'appui fourni aux institutions scientifiques aux fins d'acquérir un appareil de mesure précis a fait le reste, les exportations ghanéennes d'ananas ayant continué à pénétrer le marché européen. Voir la Partie II, chapitre 8.

Pourtant, le transfert de technologies ne va pas toujours de soi. Certaines technologies adaptées au contexte d'un pays ne peuvent pas toujours être purement et simplement transférées dans un autre pays sans être adaptées à la situation locale. Le chapitre 11 de la Partie II fournit l'exemple des dispositifs d'exclusion des tortues (DET) permettant de limiter les taux de captures accessoires de tortues de mer des crevettiers. Adaptés aux conditions environnementales du Golfe du Mexique, ces dispositifs avaient tendance à s'encombrer de débris flottants lorsqu'ils ont été utilisés au large du Costa Rica.

## Élaboration de réglementations et de normes

Les pouvoirs publics et certains organes privés établissent régulièrement des normes et des réglementations sanitaires et environnementales pour répondre à des objectifs légitimes comme la protection de l'environnement, de la vie ou de la santé humaines, animales ou végétales. Les difficultés d'ajustement aux normes et réglementations ne remettent pas en cause la poursuite de tels objectifs, mais il arrive qu'elles fassent peser sur les exportateurs une charge très importante. Tel est souvent le cas, comme on l'a vu, quand les conditions objectives (caractéristiques de l'environnement local, manque de capital humain, physique ou financier, rigidités de l'appareil productif, par exemple) hypothèquent les capacités d'adaptation des exportateurs concernés. Il arrive également que des problèmes de transparence ou de notification les empêchent d'entrer en concurrence à armes égales avec les producteurs dans les pays importateurs. Ces problèmes sont difficiles à prévoir et requièrent généralement des solutions *ex post*. Cependant, ceux qui instaurent de nouvelles normes et réglementations peuvent s'assurer que les informations relatives aux prescriptions à respecter sont bien diffusées *ex ante*. L'expérience prouve en effet que lorsque les procédures d'élaboration des normes et des réglementations sont connues et transparentes, elles permettent à tout le moins d'avertir les exportateurs qu'une nouvelle mesure environnementale ou sanitaire est à l'étude.

### *Réglementations techniques et normes internationales*

Dès lors que les normes internationales sont disponibles, et que les mesures adoptées au niveau national sont conformes à ces normes, la variabilité et l'incertitude associées aux prescriptions nouvelles sont réduites. Le coût de l'adaptation à des prescriptions qui diffèrent des normes internationales s'accroît proportionnellement au degré de complexité des mesures environnementales et sanitaires. Les trois études de cas de l'OCDE relatives aux mesures régissant les méthodes de production biologiques dans les principaux pays développés fournissent un bon exemple de difficultés d'adaptation à des règlements hétérogènes (Partie II, chapitres 14-16). La difficulté d'ajuster la production biologique et, de manière plus significative, les procédures d'évaluation de la conformité, aux prescriptions des différents systèmes en place est évidente<sup>19</sup>. En règle générale, la prolifération des prescriptions accroît les coûts de transaction des exportateurs. Dans certains cas extrêmes, elle les pousse à adapter leur production aux différents marchés d'exportation ou à augmenter leur dépendance à l'égard d'un plus petit nombre d'importateurs. L'OMC cite quatre catégories de coûts engendrés par des réglementations divergentes : pertes d'économies d'échelle, coûts de

19. A l'heure actuelle, aucun pays en développement ne cherche à conclure d'accords d'équivalence avec plus d'un grand bloc commercial.

l'évaluation de la conformité, coûts de l'information, coûts non prévus ([www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/e/wto03/wto3\\_7.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto03/wto3_7.htm)).

L'Accord OTC encourage les membres de l'OMC à fonder leurs règlements techniques, leurs normes ainsi que les procédures utilisées pour l'évaluation de la conformité avec ces règlements et ces normes, sur les normes internationales, de façon à ne pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce. Néanmoins, il arrive parfois que les normes ou directives élaborées à l'échelle internationale ne soient pas disponibles ou qu'elles soient considérées par un État comme inadaptées ou inefficaces pour la réalisation des objectifs de ce pays. En général, les mesures environnementales visant à assujettir une caractéristique d'un produit à une norme minimale prennent la forme de règlements techniques, comme les prescriptions sur la composition du produit ou sur les limites maximales de résidus. Les mesures qui concernent les premières phases du cycle du produit — procédés ou méthodes de production — prennent souvent (mais pas toujours) la forme de normes (volontaires) pour la certification et l'attribution de labels dans le cadre de cette certification.

Si les échanges sont facilités lorsque les mesures nationales s'appuient sur des normes internationales, il n'existe de telles normes que pour une petite fraction des objectifs environnement ayant donné lieu à une réglementation nationale au moins. Par ailleurs, l'adoption d'une réglementation nationale par un grand pays importateur peut encourager l'adoption de réglementations similaires dans d'autres pays<sup>20</sup>. Que cela soit toujours souhaitable ou non, la probabilité que les pays mettent en place des mesures similaires se trouve ainsi accrue.

Il importe de s'interroger sur la raison pour laquelle les pays en développement estimant que des normes internationales faciliteraient les échanges n'en proposent pas plus souvent dans les forums appropriés (voir la Partie II, chapitre 7, pour une exception). Plusieurs études de cas démontrent que les pays en développement n'hésitent pas en revanche à rechercher des solutions bilatérales à leurs problèmes d'accès aux marchés, en particulier quand l'industrie ou le pays touché dépend fortement d'un marché d'exportation. Ainsi l'Inde, dont 25 % à 70 % des exportations de textiles et d'habillement<sup>21</sup> étaient absorbées par le marché allemand, a été très touchée par l'interdiction des produits traités avec des colorants azoïques<sup>22</sup>. Ceci explique la collaboration qui s'est mise en place entre les deux pays afin de limiter les conséquences de la mesure.

### ***Des mesures pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire***

Les Accords OTC et SPS exigent que les réglementations techniques et les mesures sanitaires et phytosanitaires ne restreignent pas les échanges davantage qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime. L'article 2.2 de l'Accord OTC stipule ainsi :

- 
20. Tel est le cas, en particulier, de l'interdiction du formaldéhyde par une loi japonaise sur le contrôle des produits ménagers contenant des substances dangereuses (Partie II, chapitre 1). Adoptée en 1973, cette mesure a inspiré des réglementations équivalentes dans de nombreux pays de l'OCDE.
  21. Les produits textiles représentaient 11 milliards d'USD et 25 % du total des exportations en 2001.
  22. De fait, la croissance des exportations indiennes de textile et d'habillement vers l'Allemagne a alors été deux fois plus lente que vers les autres marchés d'exportation.

Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. 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. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits.

L'Article 3 de l'Accord SPS, et en particulier le paragraphe 3, comporte une définition stricte des conditions permettant d'adopter des normes plus sévères que les normes internationales :

Les Membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes *s'il y a une justification scientifique* ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié conformément aux dispositions pertinentes des paragraphes 1 à 8 de l'article 5. (2) Nonobstant ce qui précède, aucune mesure qui entraîne un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire différent de celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales ne sera incompatible avec une autre disposition du présent accord.

L'article 2.2 de l'Accord OTC (cité plus haut) stipule que « les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait ». Dans une communication au Comité du commerce et de l'environnement concernant la fixation d'une LMR de pesticides dans le thé, l'Inde pose implicitement la question de l'équilibre entre entrave aux échanges et protection :

Les préoccupations des pays développés concernant la teneur en pesticides ont porté atteinte aux exportations de thé [de l'Inde]. Bien que les exportateurs indiens se conforment aux niveaux maximaux de résidus de pesticides recommandés par l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis (EPA), les limites plus strictes imposées par certains pays européens sont devenues impossibles à respecter, d'autant qu'il en coûte 234 USD par analyse.

Quoi qu'il n'existe pas de norme internationale limitant spécifiquement la quantité de résidus chimiques dans le thé, le Codex Alimentarius a établi une limite relative aux résidus d'éthion dans les agrumes. Les limites de résidus d'éthion imposées par la mesure en cause étaient beaucoup plus basses que celle du Codex Alimentarius pour les agrumes — et d'ailleurs inférieures à celles que la réglementation allemande prévoyait pour les fruits et légumes, alors que ces derniers sont entièrement consommés (tandis que pour le thé, entre 85 % et 98 % des résidus chimiques sont concentrés dans les feuilles qui sont rejetées après infusion).

### *Normes établies par des organismes non gouvernementaux*

Certaines des études de cas de l'OCDE décrivent des initiatives émanant d'ONG et d'entreprises établies dans des pays membres de l'OCDE. Ces dernières s'appuient souvent, pour élaborer leurs propres normes, sur des lignes directrices internationales. Par exemple, pour rédiger son avant-projet de « Principes et critères pour une pêche durable », le MSC s'est inspiré du Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable. De même, le Conseil mondial du tourisme et des voyages (CMTV) a travaillé en collaboration avec l'Organisation mondiale du tourisme (une organisation intergouvernementale — OIG) et le Conseil de la Terre (une ONG de défense de l'environnement) pour lancer un programme d'Action 21 pour le secteur des voyages et du tourisme avant d'élaborer la norme Green Globe 21 pour un tourisme écologiquement viable.

Une initiative récente, émanant d'organes privés de normalisation, montre l'importance qu'ils accordent au référencement international des normes. L'Alliance internationale pour l'accréditation et l'étiquetage social et environnemental (Alliance ISEAL), composée de plusieurs organismes internationaux non gouvernementaux de normalisation ou organisations d'évaluation de la conformité, a récemment publié un Code de bonnes pratiques concernant les procédures d'établissement de normes volontaires se rapportant à des procédés et à des méthodes de production. Ce Code défend, entre autres, le principe selon lequel « les normes internationales seront utilisées comme fondement de toute norme nationale ou régionale, sauf dans les cas où elles s'avèreraient inefficaces ou inappropriées » ([www.isealliance.org](http://www.isealliance.org)).

### ***Flexibilité***

L'Accord OTC (article 2.7) encourage les États à accepter les mesures adoptées par les pays exportateurs comme étant équivalentes dès lors qu'elles poursuivent les objectifs qui constituent la base d'une réglementation nationale existante, même si elles diffèrent dans leur conception. En amont des équivalences — c'est-à-dire après la promulgation des mesures (voir plus loin) — il est également possible d'introduire une certaine flexibilité dans le processus d'élaboration des mesures techniques et dans les procédures d'évaluation de conformité correspondantes.

Les normes volontaires concernant les processus ou les méthodes de production garantissent généralement une certaine liberté de moyens pour atteindre un objectif environnemental donné. Les études de cas fournissent plusieurs exemples de normes établies par des organisations non gouvernementales (par exemple, le MSC ou Green Globe — voir la Partie II, respectivement chapitres 19 et 21) qui visent à certifier — au terme de procédures assez souples — que les produits offerts aux consommateurs sont issus de modes de production durables. Ainsi, les Règles de base pour la production et la préparation en agriculture biologique, établies par l'IFOAM, définissent des critères minimaux pour la certification des produits biologiques, mais ménagent un degré de flexibilité considérable en ce qui concerne les règles techniques. Afin de trouver des solutions aux problèmes qui touchent les exportations de produits biologiques des pays en développement (par exemple celui de l'évaluation de la conformité), la CNUCED, la FAO et l'IFOAM ont créé un Groupe d'étude international sur l'harmonisation et les équivalences en agriculture biologique (encadré I.5).

### Encadré I.5. Certification et équivalence : le cas de l'agriculture biologique

Le marché mondial des produits de l'agriculture biologique a crû à un rythme annuel qui est allé jusqu'à 25 % durant la dernière décennie (International Trade Centre, 2002). Si les agriculteurs des pays en développement ont fait valoir certains avantages comparatifs, ils doivent néanmoins faire face à d'importants problèmes d'accès au marché, en partie liés au manque d'harmonisation des normes relatives aux produits biologiques sur les marchés de l'Europe, du Japon et des États-Unis.

#### *Contraintes concernant l'équivalence*

Les grands pays importateurs de produits de l'agriculture biologique se sont tous dotés de procédures régissant la conclusion d'accords d'équivalence entre les systèmes de normes nationales sur l'agriculture biologique. Mais peu d'accords ont jusqu'à présent été conclus, en particulier avec des pays en développement. Seuls deux de ces pays (l'Argentine et le Costa Rica) ont conclu des accords avec l'UE, au terme de longues procédures (quatre ans chacune). En septembre 2005, un pays (Inde) a demandé une détermination d'équivalence selon la procédure mise en place par les États-Unis, et le Japon n'a enregistré que deux candidatures (la Thaïlande et l'Inde). Faute d'accords d'équivalence, les dispositifs de reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité sont également susceptibles de réduire les problèmes d'accès aux marchés que rencontrent les exportateurs de produits de l'agriculture biologique des pays en développement.

#### *Procédures d'évaluation de conformité*

Les procédures de reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité peuvent néanmoins aussi se caractériser par la complexité et la lourdeur de leurs dispositifs. Une question se pose concernant la nécessité de l'implication d'organes officiels dans le contrôle de conformité. La reconnaissance d'organes privés par les autorités des pays développés peut remplir les mêmes objectifs à un moindre coût. Une simplification s'avère d'autant plus utile que les problèmes de certification peuvent avoir de fâcheuses conséquences pour les exportateurs des pays en développement<sup>1</sup>. Pratiquement, cet objectif pourrait être atteint grâce à des mesures tendant à accepter les systèmes de certification internationale, à autoriser chaque membre à proposer des organes de certification compétents dans tous les pays de l'OCDE<sup>2</sup>, à reconnaître les certifications groupées, à autoriser les produits biologiques de pays tiers à utiliser le logo national commun et à faciliter les procédures d'importation.

Le Groupe d'experts international sur l'harmonisation et les équivalences dans l'agriculture biologique élabore des solutions alternatives fondées sur les modèles existants afin de simplifier les procédures d'évaluation de conformité, dont les études de l'OCDE et la CNUDED ont établi qu'elles constituent des obstacles plus importants à l'accès aux marchés des pays en développement que l'essence même des normes relatives aux produits biologiques.

1. Le Chili exportait d'importantes quantités de fruits et légumes biologiques vers l'Europe, mais ces exportations ont fortement chuté après l'adoption de la prescription ISO 65 qui a poussé l'UE à ne plus reconnaître les organes de certification chiliens (la part de ces exportations dirigée vers l'Europe est passée de 64 % à 34 %).

2. Du café biologique ougandais est resté bloqué pendant plus de six mois à Kampala, dans l'attente d'une licence d'importation, parce que certains États membres de l'UE ne reconnaissaient pas la certification accordée par l'organe suédois KRAV (Partie II, chapitre 14).

### *Procédures de transparence pour l'élaboration des normes*

La consultation des parties prenantes et les études d'impact ont pour but d'apporter des informations permettant de s'assurer que la conception et la mise en œuvre d'une réglementation ou d'une norme répondent à l'objectif environnemental recherché en créant le moins possible de distorsions des échanges. Les consultations, surtout si elles sont menées avant qu'une réglementation ou une norme ne soit finalisée, peuvent aider ses concepteurs à mieux appréhender l'ensemble des effets prévisibles et, éventuellement, à identifier les conséquences imprévues et non désirées. Ces informations permettent à leur tour de s'assurer qu'une étude quantitative pourrait répondre aux problèmes soulevés par les parties prenantes.

### *Mener des consultations*

Dans la plupart des pays de l'OCDE, il est désormais courant que les pouvoirs publics, avant de publier une réglementation, consultent les parties prenantes nationales, celles-ci pouvant comprendre des importateurs de biens produits dans des pays en développement<sup>23</sup>. Ces consultations peuvent être étendues à des exportateurs de pays tiers. Ainsi, le Japon a mené des consultations avec certains de ses partenaires commerciaux pour les sensibiliser à l'introduction d'une loi codifiant les méthodes de production biologique. Une mission d'information a d'ailleurs été envoyée en Thaïlande afin de préparer les exportateurs à l'évolution de la réglementation japonaise<sup>24</sup>. Les études de cas montrent cependant que les gouvernements des pays en développement ne sont pas toujours informés de l'évolution des réglementations et des normes environnementales des pays développés<sup>25</sup>.

Plusieurs exemples montrent également que les PME ou les petits exploitants agricoles ne sont pas toujours informés à temps de mesures qui peuvent affecter l'accès aux marchés de leurs produits. L'étude de cas sur les producteurs guatémaltèques de pois gourmands (Partie II, chapitre 6) montre ainsi que des exploitants agricoles appuyés par l'USAID n'ont pas anticipé une mesure américaine limitant les niveaux de résidus de pesticides, constatation surprenante puisque cette production a été encouragée par l'agence de coopération des États-Unis<sup>26</sup>. L'étude insiste sur le fait que

23. Les réseaux de commerce peuvent alors contribuer à accélérer les flux d'information relatifs aux mesures techniques et, partant, raccourcir les délais d'adaptation à leur contenu. Ainsi que l'établit une étude commandée par l'Union européenne, à propos des effets sur les exportateurs des pays en développement de la directive sur les colorants azoïques : « des entretiens réalisés en Inde... semblent indiquer que le réseau de contacts commerciaux constitué est un facteur important de la rapidité d'adaptation. Lorsque les pouvoirs publics plutôt que les contacts commerciaux constituent la première source d'information, l'obtention des informations sur les nouvelles restrictions qui touchent les marchés à l'exportation peut donner lieu à d'importants délais (Environmental Resource Management, 1998).
24. Cette circonstance n'est sans doute pas étrangère au fait que la Thaïlande, tout comme l'Inde, a récemment présenté une demande d'accord d'équivalence. Rares sont en fait les pays en développement qui ont effectué de telles demandes (voir plus haut).
25. Alors que les Philippines exportent des produits textiles fabriqués avec des matériaux contenant des résidus d'un gaz toxique (le formaldéhyde) vers le Japon, le bureau des exportations de produits textiles des Philippines n'était pas au courant d'une législation japonaise adoptée trois décennies auparavant, qui limitait les résidus de ce gaz dans les produits ménagers. Voir la Partie II, chapitre 1.
26. Voir aussi le document présenté par M. Natama Incha, délégué du Niger, à la réunion d'experts de la CNUCED consacrée aux prescriptions environnementales et au commerce international (Genève, 2002), [http://r0.unctad.org/trade\\_env/test1/openF1.htm](http://r0.unctad.org/trade_env/test1/openF1.htm), pour une illustration du rapport entre la mauvaise diffusion des informations concernant les normes sur les résidus de pesticides et les difficultés des exportateurs de cuirs et peaux.

de nombreux programmes ont été appuyés sur la production davantage que sur des considérations relatives à la commercialisation.

Les programmes privés d'éco-étiquetage ont parfois fait l'objet de consultations avec les producteurs des pays en développement. Le MSC, par exemple, a mené plusieurs consultations portant sur son avant-projet de « Principes et critères pour une pêche durable », auxquelles ont été conviées les parties prenantes des pays en développement<sup>27</sup>. Le CMTV a adopté une démarche similaire pour rédiger la norme Green Globe 21 pour un tourisme écologiquement viable. Étant donné la difficulté de prévoir les conséquences d'une norme, il était inévitable que ces programmes fassent l'objet de critiques. Des programmes privés de certification pourraient probablement les surmonter dès lors qu'ils prévoiraient la possibilité de faire évoluer leurs dispositifs après une période initiale de mise en œuvre.

Plus récemment, l'Alliance ISEAL, dans son Code de bonnes pratiques concernant les procédures d'établissement de normes volontaires se rapportant à des procédés et à des méthodes de production, a formulé plusieurs recommandations se rattachant au processus de consultation. Quoique ces recommandations puissent également être considérées comme importantes en termes de transparence, elles suggèrent un processus qui donnerait à toutes les parties intéressées « la possibilité de contribuer à l'élaboration de normes » ([www.isealalliance.org](http://www.isealalliance.org)).

#### *Mener des analyses ex ante des incidences possibles sur les exportateurs des pays en développement*

Les analyses ex ante des incidences des mesures environnementales et sanitaires sur les échanges fournissent des informations qui permettent de vérifier que, par leur conception et leur mise en œuvre, une réglementation ou une norme répondra probablement à un objectif environnemental particulier en limitant autant que possible les effets négatifs sur l'accès aux marchés. La Partie II, chapitre 2, apporte un exemple d'étude *ex ante* complète (menée par la Commission européenne, pour sa Directive sur les colorants azoïques) des éventuels impacts d'une réglementation sur les exportateurs des pays en développement. Les organismes privés à activité normative procèdent essentiellement à des consultations.

On a constaté que les analyses d'impact de la réglementation (AIR) constituent une « pratique solidement ancrée dans bon nombre de pays de l'OCDE », et que les procédures de certains pays exigent une analyse des effets des nouvelles réglementations sur le commerce et l'investissement<sup>28</sup>. Les AIR peuvent comporter un mécanisme qui permet de prendre en compte la situation des exportateurs les plus évidemment touchés par la mesure, tout en reconnaissant qu'il n'est pas facile d'évaluer la situation économique et environnementale d'autres pays. Dans le contexte

- 
27. On a cependant reproché au MSC de ne pas avoir accueilli d'associations de pêcheurs — notamment des pays en développement — en son sein, de sorte qu'il devenait difficile de refléter la diversité des conditions locales et des intérêts en cause. De fait, si des efforts destinés à adapter le label aux pêcheries des pays en développement ont été consentis, aucune n'en a pour l'instant bénéficié. S'agissant de labels privés qui offrent des opportunités commerciales évidentes, il est essentiel qu'ils reflètent des intérêts suffisamment représentatifs et diversifiés pour couper court à tout soupçon de conflit d'intérêts. C'est encore plus vrai de Green Globe, qui fournit l'exemple d'un label à but lucratif non seulement pour ses membres, mais pour ses initiateurs qui se rémunèrent grâce aux frais d'adhésion.
28. « Plusieurs pays examinés — parmi lesquels les Pays Bas, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni — sont [qualifiés] de véritables experts dans le domaine des études d'impact de la réglementation (...) » (OCDE, 2003).

du Plan d'action pour une meilleure réglementation de la Commission européenne, et à partir de 2003, les principales propositions de réglementation de l'UE compris dans le plan de travail de la Commission font l'objet d'une étude d'impact couvrant les trois piliers du développement durable (impact économique, social et environnemental). Ceci vient s'ajouter aux pratiques existantes visant à publier les documents de consultation (ou Livres verts) sur les principales propositions de politiques en vue de recueillir les points de vue des parties prenantes concernées avant la rédaction d'une proposition de règlement. Le Plan d'action met l'accent sur les consultations publiques. Les partenaires commerciaux sont consultés soit à travers le mécanisme de notification de l'OMC, soit par l'intermédiaire d'autres canaux appropriés (réunions bilatérales, dialogue sur les réglementations, accords de commerce et de coopération, consultations par Internet), parfois sur demande<sup>29</sup>.

### *Notification précoce*

Lorsqu'une nouvelle mesure est en cours d'élaboration, toute consultation des partenaires commerciaux concernés peut être assimilée à une notification précoce, surtout si ces mêmes groupes continuent de se tenir au courant de l'avancée des travaux. La notification précoce de la mesure aux exportateurs concernés doit leur permettre de se préparer aux éventuels changements qu'ils devront apporter à leur production pour être en conformité avec la nouvelle réglementation.

La notification des mesures proposées, comme le prévoient les Accords SPS et OTC de l'OMC, lorsqu'aucune norme internationale ne s'applique ou que la mesure proposée est différente de la norme, facilite la communication dans les deux sens, et les objections soulevées par les pays exportateurs peuvent même conduire à une révision des mesures proposées, comme l'a montré l'étude de cas sur l'éco-étiquetage des produits forestiers (Partie II, chapitre 10<sup>1</sup>).

## **Mise en œuvre et révision des mesures environnementales**

### *Report de la mise en œuvre*

Il arrive qu'un report de la mise en œuvre d'une réglementation soit consenti en réponse aux difficultés rencontrées par les pays en développement. L'Allemagne a ainsi dû reporter d'un an l'application de ses prescriptions sur les colorants azoïques aux exportateurs des pays en développement (Partie II, chapitre 2). Le dispositif de mise en œuvre des mesures techniques peut d'ailleurs prévoir d'annoncer à l'avance la date effective d'entrée en vigueur, ce qui permet aux exportateurs de prendre conscience du délai nécessaire à l'ajustement.

29. Un dialogue plus systématique sur les normes, les réglementations techniques et les évaluations de conformité se déroule dans le cadre des accords de coopération et de commerce bilatéraux ou régionaux de l'UE avec des pays tiers (Mexique, Chili, etc.). L'objectif consiste à intensifier la coopération entre les parties, notamment en matière d'accès aux marchés, à travers le renforcement des connaissances mutuelles, de la compréhension et de la compatibilité des systèmes réglementaires réciproques. Cela peut inclure les législations environnementales quand le dialogue sur l'environnement fournit la possibilité d'échanger des informations et des expériences sur les réglementations existantes ou nouvelles de l'UE et du pays partenaire (voir le dialogue environnemental Chine-UE ou la réunion sur le dialogue environnemental Asie-Europe).

### *Faciliter les équivalences entre réglementations et normes*

Pour parvenir à un consensus au sujet d'une norme internationale, il faut souvent plusieurs années et le coût peut être élevé (OMC, 1998). Parfois, un laps de temps assez long s'écoule ensuite avant que la norme ne soit mise en œuvre par les autorités réglementaires nationales. Afin d'éviter que l'absence d'accord au sujet d'une norme internationale ne restreigne inutilement les échanges, l'harmonisation technique peut être complétée par la reconnaissance d'équivalences. De fait, les obstacles techniques au commerce international peuvent être limités si les États admettent que les normes et les réglementations de leurs partenaires commerciaux poursuivent des objectifs identiques à leurs propres mesures par des moyens différents.

Alors que de nombreuses réglementations nationales — par exemple celles qui s'appliquent aux produits biologiques au Japon, aux États-Unis et en Europe — en prévoient la possibilité, les études de cas (et d'autres études sur la question) montrent que les pays en développement éprouvent des difficultés à négocier et conclure des accords d'équivalence concernant les règlements techniques<sup>30</sup>. Lorsque le Comité SPS s'est efforcé de clarifier les dispositions de l'Accord SPS concernant l'équivalence [G/SPS/19, 26 octobre 2001], il a décidé que les membres devraient fournir des informations sur tout accord d'équivalence qu'ils auraient pu conclure. En septembre 2005, le Comité a décidé d'adopter un modèle et des procédures recommandées pour la notification des accords d'équivalence<sup>31</sup>, de façon à faciliter les notifications dans ce domaine. En juillet 2004, aucune notification n'avait été présentée, même si certains pays avaient fourni des informations concernant leur expérience en matière d'équivalence<sup>32</sup>.

### *Faciliter la reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité*

La multiplication des contrôles ou des certifications de produits peut être coûteuse pour les exportateurs, et ces coûts seraient considérablement réduits si les produits pouvaient ne subir qu'un seul contrôle et si les résultats de ce contrôle pouvaient être acceptés sur tous les marchés<sup>33</sup>. C'est pour cette raison que les Accords OTC et SPS, ainsi que de nombreux accords commerciaux régionaux, prévoient que des partenaires commerciaux peuvent conclure des accords de reconnaissance mutuelle.

Les ARM des résultats des procédures d'évaluation de la conformité constituent l'un des nombreux outils susceptibles de réduire les impacts des mesures techniques sur l'accès des pays en développement aux marchés étrangers. Ce sont des accords conclus entre des parties prenantes publiques ou non qui consistent à reconnaître réciproquement tout ou partie des activités du partenaire. **Ils reposent généralement sur l'acceptation par l'une des parties des résultats, présentés par l'autre partie, procédant de la mise en œuvre d'un ou de**

30. Voir les documents de l'OMC G/SPS/GEN/212, /232, /238, /242, /261, /304 et /326.

31. Document de l'OMC G/SPS/7/Rev.2/Add.1. De novembre 2002 à mars 2004, le Comité a aussi adopté des éclaircissements apportés aux paragraphes 5, 6 et 7 du document G/SPS/19, qui ont abouti à une version révisée du document (G/SPS/19/Rev.1).

32. Pour les obstacles techniques au commerce, voir par exemple G/SPS/GEN/212, /232, /238, /242, /243, /261, /304 et /326.

33. [www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/f/wto03/wto3\\_7.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/f/wto03/wto3_7.htm). Voir aussi l'article 6.1 de l'Accord OTC.

plusieurs éléments fonctionnels désignés d'une évaluation de conformité ou d'un système de certification. Ces éléments comprennent notamment le contrôle, la certification, l'accréditation et l'agrément du système d'assurance qualité. Les ARM sont généralement plus simples à mettre en place lorsque les normes font l'objet d'une harmonisation ou que les parties aux ARM considèrent leurs règlements ou normes comme étant équivalents (Rotherham, 2003).

L'existence d'organisations internationales (le Forum international de l'accréditation [IAF] et la Coopération internationale sur l'agrément des laboratoires d'essai [CILE]), de normes internationales (CASCO de l'Organisation internationale de la normalisation [ISO] et autres) et de cadres d'action (tels que l'article 5 de l'Accord OTC), sur l'évaluation de la conformité, ont sans doute facilité le développement des ARM. En ce qui concerne l'Accord SPS, la Commission du Codex alimentarius a pris des mesures visant à créer un cadre pour l'équivalence technique.

Néanmoins, pour ce qui est des prescriptions environnementales, la mise en place d'un dispositif permettant d'atteindre l'objectif d'une mesure « contrôlée une fois, certifiée une fois, et acceptée partout » s'est révélée plus délicate que prévue. Comme le montre Rotherham (2003), si dans certains cas l'harmonisation des normes à l'échelle internationale peut représenter la priorité principale, dans d'autres cas c'est la reconnaissance mutuelle de la compétence des différentes agences d'accréditation nationales qui peut revêtir la plus grande importance. C'est notamment le cas pour les normes environnementales, pour lesquelles l'harmonisation est souvent inadaptée en raison de la diversité des capacités d'absorption des écosystèmes, des coûts économiques et des préférences sociales entre les pays producteurs.

Les études de cas montrent que les pays en développement continuent de rencontrer des problèmes d'accès aux marchés résultant de l'absence d'ARM<sup>34</sup>. Certains organes de certification japonais ont ainsi conclu des « accords de confiance » avec des homologues chinois, aux termes desquels, conformément à la législation japonaise, les Chinois pourront se voir reconnaître la qualité d'organes de certification accrédités par les autorités japonaises (Partie II, chapitre 15). Les coûts de certification pour les producteurs chinois devraient dès lors être réduits.

### *Promouvoir les révisions périodiques*

Pour éviter que les réglementations et les normes ne deviennent obsolètes ou dépassées, on procède à des révisions périodiques qui permettent de s'assurer que les données scientifiques sur lesquelles elles se fondent sont toujours valables et de déterminer s'il est possible d'atteindre les objectifs poursuivis dans des conditions moins restrictives pour les échanges.

De nombreux règlements techniques prévoient expressément des dispositifs de révision périodique. Ainsi, lorsque l'Australie a publié son protocole phytosanitaire sur l'importation de durians frais, elle a précisé que les règles seraient revues un an après

34. Dans une situation où les exportations de thé de l'Inde vers l'Allemagne avaient marqué le pas du fait d'études ayant révélé la présence de résidus de pesticides, des producteurs de la région de Darjeeling avaient d'abord entrepris de faire tester leur thé. Le manque de moyens techniques les a cependant convaincus d'adopter des méthodes de production biologiques. Ils se sont alors heurtés à la non-reconnaissance de l'équivalence des procédures de contrôle appliquées par ENCON (un réseau de consultants professionnels) avec celles des organes de certification de l'UE (Partie II, chapitre 7).

le début des importations (Partie II, chapitre 9). De même, l'article 6 du projet de « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques » stipule que « le 31 décembre 2003 au plus tard, la Commission réexaminera les mesures prévues dans la présente directive pour tenir compte, si nécessaire, des nouveaux éléments scientifiques ». Certains pays, comme le Canada, ont entrepris de réviser intégralement leurs règlements techniques avant la mise en application des Accords OTC et SPS, afin de garantir la cohérence entre la réglementation encore en vigueur et les exigences de l'OMC.

Les mesures volontaires visant à informer les consommateurs que certaines méthodes ou processus de production suscitent des préoccupations sanitaires et environnementales prévoient souvent des révisions périodiques. Les études de cas présentent plusieurs exemples de normes appliquées par des ONG internationales et qui ont été ajustées au fil du temps sur la base des remarques des participants aux dispositifs et de critiques extérieures. Ainsi, le MSC et Green Globe sont parvenus à promouvoir des méthodes de production durables tout en tenant compte des préoccupations commerciales des pays en développement. Si le MSC s'est d'abord vu reprocher d'avoir insuffisamment associé les associations de pêcheurs — en particulier celles des pays en développement — à ses travaux, il a progressivement veillé à les intégrer dans son dispositif. Green Globe a de son côté absorbé d'autres labels d'éco-tourisme et jouit aujourd'hui d'une large reconnaissance internationale, notamment grâce à ses relations avec des OIG et des ONG.

## Remarques finales

Les 21 études de cas réalisées dans le cadre du Groupe de travail conjoint de l'OCDE sur les échanges et l'environnement et les 15 autres études menées par la CNUCED ont mis en évidence un certain nombre de difficultés d'accès aux marchés rencontrées par les exportateurs des pays en développement du fait des mesures environnementales imposées par les pouvoirs publics, les entreprises privées et les organisations non gouvernementales des pays de l'OCDE<sup>35</sup>. Ces études couvrent un large éventail de produits, de prescriptions environnementales, de marchés importateurs et de pays exportateurs à des stades de développement divers.

L'objet de ces recherches est de comprendre les réactions des principaux acteurs (à savoir le pays exportateur, l'entreprise et le pays importateur de l'OCDE ou l'ONG à l'origine des mesures environnementales) et, plus spécifiquement, d'établir le rôle de chacun dans la recherche de solutions aux difficultés rencontrées. On a cherché à identifier les outils pratiques, déjà élaborés ou en cours d'élaboration, qui permettent de faire face aux contraintes auxquelles sont confrontés les pays en développement en matière d'accès à l'information et de capacités ; il a également identifié les procédures d'élaboration des mesures, et notamment les procédures de notification et de consultation. Deux observations générales peuvent être formulées. En premier lieu, le poids relatif des normes volontaires émanant d'organismes privés a progressé. En deuxième lieu, deux préoccupations communes subsistent : *i*) celles concernant la

35. Le peu de données dont on dispose montre que les mesures environnementales ont gagné de l'importance au cours des dix dernières années. La Base de données environnementale de l'OMC indique que la part des notifications concernant l'environnement au titre des articles 2 et 5 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, qui était de 9 % au début des années 90, a été portée à 15 % en 1998 à 18 % en 2002.

diffusion d'informations et d'analyses de qualité auprès des acteurs concernés et le renforcement de la capacité des producteurs à adapter leur production aux mesures environnementales et *ii*) celles relatives à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision de ces mesures. Les études de cas ont établi que les réactions des principaux acteurs différaient considérablement vis-à-vis de ces préoccupations.

### ***La multiplication des normes volontaires privées***

Les études de cas semblent indiquer que la distinction nette établie pour les « mesures environnementales » (au sens employé dans les études de l'OCDE et de la CNUCED) entre les réglementations obligatoires et les normes volontaires privées n'est pas perçue aussi clairement par les producteurs et les exportateurs. Si cette distinction est fondamentale pour les pays membres de l'OMC auxquels les Accords OTC et SPS font obligation de notifier leurs réglementations techniques, son importance est moindre pour les producteurs qui doivent, dans un cas comme dans l'autre, se conformer aux réglementations en vigueur pour pouvoir vendre leur production. Même si une norme est facultative de droit, elle doit dans de nombreux cas être respectée de fait pour que les exportateurs accèdent à certains marchés. Ce principe se vérifie d'autant mieux lorsque les détaillants imposent leurs conditions tout au long de la chaîne d'approvisionnement, et lorsque la mondialisation de la production oblige les exportateurs des pays en développement de respecter les spécifications imposées par les entreprises multinationales. Quoi qu'il en soit, les exportateurs, mis au courant de nouvelles mesures, se montrent souvent capables d'adapter rapidement leur production et de prendre ces mesures en compte, en les considérant comme une composante légitime de la production pour les marchés d'exportation. Les normes relatives aux produits faisant partie intégrante de la production pour exportation, l'importance reconnue de la commercialisation et du respect des préférences du consommateur, notamment par la mise en place de systèmes de gestion internes, facilite l'adaptation aux normes. En revanche, lorsque les normes volontaires portent sur les méthodes de production, et concernent donc, quasiment par définition, les considérations locales particulières, les difficultés ont tendance à augmenter.

Dans le même temps, les organisations privées de normalisation ont souvent fait preuve d'une relative rapidité à adapter, voire même parfois à réviser leurs normes lorsqu'elles prenaient conscience des difficultés qu'elles causaient aux exportateurs. Ainsi, le récent Code de bonnes pratiques pour l'établissement de normes sociales et environnementales, élaboré par l'Alliance ISEAL et destiné aux organisations internationales de normalisation et d'évaluation de conformité, se réfère à des documents issus de l'ISO, l'OCDE et l'OMC. Il vise à promouvoir les bonnes pratiques, comme par exemple la consultation des parties prenantes. En outre, l'initiative de la CNUCED visant à créer une Équipe consultative spéciale sur les prescriptions environnementales et l'accès au marché pour les pays en développement porterait quant à elle non seulement sur les mesures adoptées par les pouvoirs publics, mais aussi sur les normes privées.

### ***Problèmes d'information et de capacités et procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de révision des mesures***

Les difficultés liées à la disponibilité de l'information et à la capacité des exportateurs à se conformer aux mesures ont reçu une attention bienveillante de la part

des membres de l'OCDE et des organisations internationales ainsi que dans le contexte de la coopération sud-sud. De nombreux organismes d'aides bilatéraux et multilatéraux et des initiatives non gouvernementales ont permis de mettre en place des systèmes d'information. Il reste difficile de dépasser la sphère des pouvoirs publics et d'atteindre les acteurs économiques qui doivent se conformer aux mesures adoptées, notamment dans les PMA et parmi les PME. L'utilisation de systèmes d'information reposant sur la technologie Internet comme celui du CBI aux Pays-Bas ou comme le système d'alerte précoce de l'Institut brésilien Inmetro (récemment étendu à d'autres membres du Mercosur), mais aussi les forums de consultation en ligne comme celui qui s'est tenu en 2003 sur le projet de directive de l'UE concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), sont des exemples de bonnes pratiques. Certains problèmes peuvent toutefois nécessiter un soutien plus important à la recherche et à la vulgarisation, par exemple lorsqu'une restriction environnementale visant un produit ou un processus donné est mise en place avant qu'il n'existe des technologies de substitution adaptées à l'écologie spécifique de la région de production. Certains accords multilatéraux sur l'environnement (AME) portant sur des problèmes d'environnement globaux intègrent ainsi des mécanismes de financement destinés à soutenir la recherche.

Depuis la création de l'OMC en 1995, les dispositifs institutionnels prévus par les accords OTC et SPS offrent de nombreuses possibilités d'atténuer les effets négatifs des réglementations techniques sur l'accès aux marchés. De nettes améliorations ont ainsi été observées s'agissant des notifications précoces, des consultations des partenaires commerciaux et de l'accessibilité de l'information, grâce aux points d'information nationaux. Pour ce qui est des mesures environnementales, sanitaires et phytosanitaires, pour lesquelles il existe relativement peu de normes internationales — pour des raisons légitimes tenant à la capacité d'absorption, aux différences climatiques et à l'hétérogénéité des préférences sociales — d'autres outils permettant de minimiser les incidences commerciales néfastes sont reconnus et expressément encouragés par les accords de l'OMC, notamment les accords d'équivalence et la reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité. Ces outils ont été relativement peu utilisés jusqu'à présent.

S'agissant des échanges de produits agricoles biologiques, le Groupe d'étude international sur l'harmonisation et les équivalences en agriculture biologique, mis en place par l'IFOAM, la FAO et la CNUCED, a identifié dans la profusion des exigences de certification un obstacle majeur au développement du secteur de l'agriculture biologique, notamment pour les exportations provenant des pays en développement. Les différences entre les systèmes d'évaluation de la conformité sont également apparues comme une entrave à l'accès aux marchés dans les trois études de l'OCDE qui examinaient les programmes d'agriculture biologique des États-Unis, de l'Union européenne et du Japon. La révision et l'élaboration des modèles d'évaluation de conformité, dont celui de l'OMC, représentent l'un des enjeux majeurs des travaux du Groupe d'étude international sur l'harmonisation et les équivalences en agriculture biologique. Dans certains cas, les instances de réglementation ont reporté provisoirement la mise en œuvre de la nouvelle réglementation. De même, certains membres de l'OCDE recourent plus souvent à des analyses de l'impact de la réglementation (AIR), conformément aux recommandations formulées par l'OCDE dans le cadre des révisions de la réforme de la réglementation, et prennent régulièrement en compte les effets des réglementations nationales sur l'accès aux

marchés. L'ouverture des marchés est l'un des domaines faisant l'objet d'un consensus et dans lesquels les AIR sont souvent utilisées afin d'évaluer l'incidence sur les échanges de différentes réglementations sectorielles.

De manière générale, les études de cas montrent que de nombreuses préoccupations exprimées par les exportateurs des pays en développement au sujet des mesures environnementales ont été prises en compte, mais souvent à un stade relativement tardif. Certains signes encourageants indiquent un basculement d'une démarche réactive, destinée à résoudre les problèmes créés, vers une autre, plus holistique, qui tente de concilier un haut niveau de protection environnementale et une croissance accrue des exportations des pays en développement. Cette amélioration semble essentiellement procéder de considérations de développement destinées à promouvoir la cohérence des politiques et de tentatives visant à rendre les procédures de réforme des réglementations gouvernementales plus efficaces et plus favorables aux échanges. Il importe également de prendre conscience des limites des mécanismes établis et de persévérer en vue de combler leurs lacunes, notamment en s'associant aux acteurs du secteur privé, et de promouvoir la certification de produits et services respectueux de l'environnement.

## Annexe I.1. Études de cas de l'OCDE par titre, pays importateur et exportateur

Intitulé de l'étude de cas	Pays ayant adopté la mesure	Pays touchés (entre autres)
Adapter des engins de capture épargnant les tortues aux conditions locales	États-Unis	Costa Rica
Développer une norme internationale de tourisme écologique	Compagnies internationales de tourisme	Offreurs des pays en développement
Eco-étiquetage des fleurs coupées	ONG et secteur des fleurs en Allemagne	Colombie
Procédures d'importation des aliments et boissons biologiques	Union européenne	Chili, Mexique et Ouganda
Normes de qualité de l'essence reformulée et classique	États-Unis	Brésil et Venezuela
Initiative internationale de l'Organisation internationale des conditionneurs de fruits sur les emballages consignés	Importateurs allemands	Exportateurs des pays en développement en général
Réglementations japonaises affectant l'étiquetage de produits végétaux biologiques	Japon	Exportateurs des pays en développement en général
Limites concernant les amines aromatiques des textiles teints avec des azocolorants	Allemagne, Autriche, Norvège, Pays-Bas et Union européenne	Inde et Pakistan
Limites concernant le cadmium dans les plastiques et le PVC	Union européenne	Chine et Hong Kong, Chine
Limites concernant les résidus chimiques dans le cuir	Japon et plusieurs pays européens	Argentine, Inde, Pakistan, Zimbabwe
Limites concernant les formaldéhydes dans les textiles	Japon, Corée, Pays-Bas, autres pays d'Europe	Philippines
Limites concernant les résidus de pesticides dans les ananas	Union européenne	Ghana
Limites concernant les résidus de pesticides dans les pois gourmands	États-Unis	Guatemala
Limites concernant les résidus de pesticides dans le thé	Allemagne	Inde
Initiatives de protection de la mangrove et aquaculture de crevettes	ONG et OIG	Inde
Élimination progressive de l'utilisation du bromure de méthyle	Accords multilatéraux sur l'environnement (tous les membres de l'OCDE)	Producteurs et exportateurs de produits d'horticulture, en particulier dans les pays au climat humide
Mesures phytosanitaires affectant l'importation de fruits de durian frais	Australie	Thaïlande
Certification privée de pêcheries durables	ONG	Exportateurs des pays en développement en général
Étiquetage des produits alimentaires biologiques	États-Unis	Exportateurs des pays en développement en général
Eco-étiquetage du bois et des produits du bois	Pays-Bas	Malaisie et autres pays exportateurs

Source : Auteurs.

## Annexe I.2. Classification des études de cas par secteur et problème environnemental

Secteur	Procédé ou méthode de production	Caractéristiques du produit	Prescriptions en aval de la production
<b>Industries manufacturières</b>			
Textiles et cuir	-	Amines aromatiques (1) Cadmium (1) Formaldéhyde (1) Divers produits chimiques (1)	-
Plastiques	-	Cadmium (1)	-
Essence	-	Soufre, oxygène, etc. (1)	-
<b>Industries biologiques primaires</b>			
Agriculture et horticulture	Gestion environnementale (1) Production biologique (3) Utilisation d'une substance dégradant à la couche d'ozone (1)	Résidus de pesticides (3) Ravageurs (1)	Conditionnement (1)
Pêche	Destruction de l'habitat (1) Exploitation durable (1) Captures accessoires (1)	-	-
Forêt	Exploitation durable (1)	-	-
<b>Services</b>			
Tourisme	Exploitation durable (1)		

*Note* : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre d'études de cas réalisées.

*Source* : Auteurs.

### Annexe I.3. Récapitulatif des problèmes et des réponses identifiés par les études de cas de l'OCDE

Étude de cas de l'OCDE	Type de mesure environnementale, sanitaire ou de sécurité	Existe-t-il une norme internationale ?	Nature du problème	Réponses apportées par les principaux acteurs
Limites concernant les formaldéhydes dans les textiles	Réglementation technique	Non	Les diverses réglementations nationales contradictoires entraînent une hausse des coûts de mise en conformité	Les Pays-Bas, plutôt que de se contenter d'adopter les réglementations des autres pays, ont procédé à une nouvelle révision et instauré une réglementation qui atteint les mêmes objectifs, mais avec des coûts de mise en conformité moins élevés
			Absence d'information sur cette mesure, particulièrement dans les PME, notamment concernant l'accessibilité des technologies et les méthodes de production de remplacement	Une étude a été menée par un groupe européen afin de déterminer les raisons qui expliquent le faible niveau de mise en conformité
Amines aromatiques des textiles	Réglementation technique	Non	Absence de norme internationale	Après l'Allemagne, d'autres États membres de l'UE ont adopté les mêmes réglementations pratiquement sans les changer ; cela a finalement été le cas de la Commission européenne
			Délai de mise en œuvre de la réglementation	La mise en œuvre de la réglementation allemande a été reportée d'un an afin de donner aux pays en développement le temps d'ajuster leurs propres réglementations
			Absence d'information sur les mesures, notamment dans les PME	Le CBI a organisé des ateliers dans les pays exportateurs de textiles afin d'expliquer les réglementations et la manière de s'y conformer
Limites concernant les résidus chimiques dans le cuir	Réglementation technique	Non	Inadéquation des installations de test à la disposition des sociétés locales	Les installations de test requises ont finalement été mises en place
			Difficultés rencontrées pour l'obtention d'intrants de remplacement et pour mettre en œuvre des technologies de production de remplacement	L'État indien a fourni une assistance
Limites concernant les résidus chimiques dans le cuir	Réglementation technique	Non	Absence d'information sur les mesures, notamment dans les PME	
			Inadéquation des installations de test à la disposition des sociétés locales	Les installations requises ont finalement été mises en place

## Annexe I.3 (suite)

Étude de cas de l'OCDE	Type de mesure environnementale, sanitaire ou de sécurité	Existe-t-il une norme internationale ?	Nature du problème	Réponses apportées par les principaux acteurs
			Difficultés rencontrées pour l'obtention d'intrants de remplacement et pour mettre en œuvre des technologies de production de remplacement	Le <i>Central Leather Research Institute</i> de l'Inde a élaboré un processus moins polluant utilisant des enzymes pour remplacer le tannage traditionnel. En Afrique, l'ONUDI a mis en œuvre un projet visant à développer des procédés de production plus propres Des différences subsistent entre les normes des États-Unis et de l'Union européenne
Limites concernant le cadmium dans les plastiques et le PVC	Réglementation technique	Non	Absence d'information sur les mesures et la manière de s'y conformer, notamment dans les PME	Les agences d'application européennes ont constitué un groupe destiné à améliorer la communication avec les pays d'origine des produits en cause. Le CCDI fournit également une assistance technique
Procédures d'importation de l'essence	Réglementation technique	Non	Application inégale des réglementations	Les États-Unis ont révisé leur réglementation et supprimé les différences
			Difficultés rencontrées pour comprendre les réglementations et apporter la preuve de la mise en conformité avec ces réglementations	L'EPA des États-Unis a collaboré avec les raffineries, notamment afin de réunir les informations et analyses nécessaires
Limites concernant les résidus de pesticides dans les pois mange-tout	Réglementation technique	??	Absence d'information sur les mesures et la manière de s'y conformer	Après le rejet de plusieurs expéditions, un programme de recherche et vulgarisation a été instauré pour développer la lutte intégrée contre les ravageurs et former les agriculteurs
Limites concernant les résidus de pesticides dans le thé	Réglementation technique	Non	Inadéquation des installations de test à la disposition des sociétés locales	Plusieurs années plus tard, le Groupe intergouvernemental sur le thé de la FAO, avec l'aide du Fonds commun pour les produits de base, a entrepris des travaux visant à élaborer des normes internationales au sujet des résidus de pesticides
			Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des technologies de production de remplacement	La GTZ en Allemagne a récemment accordé un financement pour contribuer à la création d'un laboratoire indépendant chargé de la détection des résidus de pesticides en Inde Les importateurs de thé et les ONG de protection de l'environnement ont fourni une assistance technique visant à promouvoir la production de thé biologique
Limites concernant les pesticides dans les ananas	Réglementation technique	??	Absence de norme internationale et inadéquation des connaissances sur la manière de satisfaire aux normes nationales	L'UE a fourni une assistance pour des recherches visant à élaborer une norme appropriée et à encourager la lutte intégrée contre les ravageurs

## Annexe I.3 (suite)

Étude de cas de l'OCDE	Type de mesure environnementale, sanitaire ou de sécurité	Existe-t-il une norme internationale ?	Nature du problème	Réponses apportées par les principaux acteurs
Mesures phytosanitaires affectant l'importation de fruits de durian frais	Réglementation technique	Non	Complexité des procédures permettant d'établir la preuve de la mise en conformité	L'Australie a financé des recherches en Thaïlande afin d'améliorer les systèmes de lutte contre les ravageurs dans ce pays
			Les exportateurs préfèrent des méthodes d'échantillonnage moins onéreuses	L'Australie a accepté de prendre en compte d'autres méthodes d'échantillonnage non destructives si des données sur leur efficacité pouvaient être fournies
Éco-étiquetage du bois et des produits du bois	Réglementation technique (non mise en œuvre)	Non	Interprétation stricte de la gestion durable des forêts ; équivalence technique non reconnue	
			Difficultés rencontrées pour appliquer la norme, notamment en ce qui concerne les mesures de suivi du produit	
			Connaissances insuffisantes sur la mesure proposée, notamment dans les PME	Les pouvoirs publics néerlandais se sont assurés que les pays membres de l'OMC comprenaient bien la mesure proposée
Adapter les DET aux conditions locales	Réglementation technique		Technologie recommandée inadaptée aux conditions locales	Les États-Unis ont finalement accepté un nouveau concept de DET, plus adapté aux conditions du Costa Rica
Procédures d'importation des aliments et boissons biologiques	Norme (publique)	Oui	Le processus consistant à faire reconnaître les normes en vigueur dans un État comme étant équivalentes à celles de l'UE peut prendre jusqu'à six ans	Une mesure dérogatoire provisoire a été créée pour faire en sorte que des permis spéciaux d'importation puissent être délivrés par les États membres de l'UE
			Nombre restreint de fournisseurs de services d'évaluation de la conformité (voir plus haut)	Certains membres de l'UE ont accredité les organismes certificateurs des pays en développement
Réglementations japonaises affectant l'étiquetage de produits végétaux biologiques	Norme (publique)	Oui	Démarche d'évaluation de conformité différente des deux autres études des systèmes relatifs aux produits biologiques	Récemment introduite
Étiquetage des produits alimentaires biologiques	Norme (publique)		Démarche d'évaluation de conformité différente des deux autres études des systèmes relatifs aux produits biologiques	Récemment introduite

## Annexe I.3 (suite)

Étude de cas de l'OCDE	Type de mesure environnementale, sanitaire ou de sécurité	Existe-t-il une norme internationale ?	Nature du problème	Réponses apportées par les principaux acteurs
Eco-étiquetage des fleurs coupées	Norme (privée)		Absence de participation à l'élaboration des normes	Par la suite, certaines consultations ont eu lieu avec les parties prenantes, y compris des producteurs des pays en développement exportateurs
			Nombre restreint de fournisseurs de services d'évaluation de la conformité	
			Absence de norme internationale ou d'harmonisation	
Initiatives de protection de la mangrove et aquaculture de crevettes	Norme (privée)	Oui		Les OIG et les institutions de crédit multilatérales ont travaillé avec les pays producteurs pour mieux comprendre les répercussions de l'élevage des crevettes et proposer des pratiques optimales
Certification privée de la durabilité des activités de pêche	Norme (privée)	Oui, formulée de manière générale	Coût élevé de la mise à disposition des données requises pour l'évaluation de conformité	Les promoteurs du MSC ont fourni un financement destiné à aider les pays en développement qui le souhaitent à réaliser les études nécessaires
			Nécessité d'adapter les normes aux conditions locales	Le MSC a engagé le dialogue et entrepris des recherches afin de rendre ses principes et critères plus pertinents pour les pratiques de pêche dans les pays en développement
			Nombre restreint de fournisseurs de services d'évaluation de la conformité	Le MSC a lancé un programme destiné à renforcer les infrastructures d'audit et de certification dans les pays en développement
Initiative de l'Organisation internationale des conditionneurs de fruits (IFCO) sur les emballages consignés	Norme (privée)	Non	Nombre restreint de fournisseurs de cageots consignés.	
Développer une norme internationale de tourisme écologique	Norme (privée)	Oui, formulée de manière générale	Nombre restreint de fournisseurs de services d'évaluation de la conformité	Certification désolidarisée des organismes d'accréditation ; les organismes certificateurs indépendants ont été autorisés
			Cotisations pour la participation au dispositif élevées	Les cotisations ont été réduites et rendues proportionnelles au niveau de développement du pays ; la certification communautaire (c'est-à-dire la certification de groupes) a été introduite

Source : Auteurs.

## Annexe I.4. Études de cas de la CNUCED sur les prescriptions environnementales et le commerce international

Études de cas : Asie du Sud		
Produits de la pêche	Inde (autres pays)	Normes (HACCP — <i>Hazard Analysis Critical Control Point</i> )
	Bangladesh (août 97) Inde (mai 97 et août 97)	Interdictions de l'UE pesant sur les exportations des produits de la pêche
Arachides	Inde	Normes concernant l'aflatoxine : établissement de normes nationales et promotion du développement autochtone de la technologie
Riz	Inde	Normes concernant les résidus de pesticides
Épices	Inde, Sri Lanka	Normes concernant l'aflatoxine et autres mesures de l'Accord SPS
Thé	Inde	En conformité avec les normes concernant les résidus de pesticides
Denrées biologiques	Inde	Établissement des normes, certification, exportations et soutien institutionnel
Études de cas : Amérique centrale		
Volailles	Costa Rica (et autres États d'Amérique centrale)	Conséquences <i>i)</i> de l'application aux États-Unis des règlements SPS concernant des maladies aviaires spécifiques (Newcastle) et <i>ii)</i> des mesures HACCP concernant les exportations vers les États-Unis et le commerce en Amérique centrale. Réponses aux politiques.
Crevettes	Costa Rica	Mesures adoptées par les États-Unis concernant les importations de crevettes (DET)
Produits alimentaires biologiques	Costa Rica	Établissement des normes, certification, exportations et soutien institutionnel
Études de cas : Afrique		
Produits de la pêche	Kenya, Mozambique, Tanzanie et Ouganda	Règlement (CEE) n° 91/493
	Kenya, Tanzanie et Ouganda (1997)	Interdiction d'importation de l'UE : présence de salmonelles dans la perche du Nil du lac Victoria
	Kenya, Mozambique, Tanzanie et Ouganda (1997)	Interdiction d'importation de l'UE : épidémie de choléra
	Kenya, Tanzanie et Ouganda (1999)	Interdiction d'importation de l'UE : contamination des poissons du lac Victoria
Arachides	Kenya	Kenya : règlement de l'UE concernant l'application des pesticides (LMR)
Produits alimentaires biologiques	Ouganda	Établissement des normes, certification, exportations et soutien institutionnel

Source : Les études de cas de la CNUCED sont disponibles à : [http://r0.unctad.org/trade\\_env/test1/openF1.htm](http://r0.unctad.org/trade_env/test1/openF1.htm).

## *Références*

- Environmental Resource Management (1998), “Study on the Effects of Suppliers in Developing Countries of a Ban on Azo Dyes and Products Treated by Azo Dyes”, rapport établi pour la Commission européenne (DG-III), ERM, Oxford.
- International Trade Centre (2002), “Overview of World Markets for Organic Food and Beverages (Estimates)”, Genève, [www.intracen.org/mds/sectors/organic/overview.pdf](http://www.intracen.org/mds/sectors/organic/overview.pdf).
- CNUCED (2002). *Expert meeting on environmental requirements and international trade*, Genève, [http://r0.unctad.org/trade\\_env/test1/openF1.htm](http://r0.unctad.org/trade_env/test1/openF1.htm) puis « Meetings » et « 2-4 Oct. 2002 ». Tous les documents et exposés sont disponibles en ligne.
- OCDE (2003), L'accès des pays en développement aux marchés des pays développés dans le cadre d'une sélection de programmes d'étiquetage, COM/ENV/TD(2003)30/FINAL, Paris.
- OCDE (2003), Intégration de l'ouverture des marchés dans le processus de réglementation : caractéristiques des pratiques observées dans les pays de l'OCDE, TD/TC/WP(2002)25/FINAL, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/27/25/2494869.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/25/2494869.pdf)
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (1998), « Obstacles techniques au commerce » in *L'Organisation mondiale du commerce : Cours de formation*, OMC, Genève, [www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/f/wto03/wto3\\_2.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/f/wto03/wto3_2.htm).
- Rotherham, Tom (2002). « Political Rights — Legal Obligations: The Implementation of Article 11 of the TBT Agreement », document présenté à l'atelier du Forum mondial sur les échanges intitulé « Mesures environnementales et accès aux marchés : répondre aux préoccupations des pays en développement », 27-28 novembre 2002, New Delhi, <http://webdomino1.oecd.org/comnet/ech/tradeandenv.nsf>.
- Rotherham, Tom (2003). « Implementing Environmental, Health and Safety (EH&S) Standards, and Technical Regulations: The Developing Country Experience », Institut international du développement durable, Winnipeg, Manitoba, [www.iisd.org](http://www.iisd.org).

## **Partie II**

### **Études de cas sur les réglementations environnementales et l'accès au marché**



## RÉGLEMENTATIONS D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE

### PRODUITS MANUFACTURÉS

- Chapitre 1.* Limites sur le formaldéhyde dans les textiles
- Chapitre 2.* Limites visant les amines aromatiques dans les textiles teints avec des colorants azoïques
- Chapitre 3.* Limitation des résidus de traitement chimiques dans les articles en cuir
- Chapitre 4.* Limites sur le cadmium dans les plastiques et le PVC
- Chapitre 5.* Procédures d'importation de l'essence aux États-Unis



## *Chapitre 1*

### **Limites sur le formaldéhyde dans les textiles**

Ce chapitre examine les effets de la réglementation japonaise, initialement mise en œuvre il y a une trentaine d'années, limitant le niveau de formaldéhyde admis dans les textiles. Des restrictions similaires ont été mises en place depuis par d'autres pays développés. Le chapitre montre que les exportateurs des pays en développement souvent ne connaissent pas l'existence de ces réglementations et peuvent par conséquent se voir refuser l'accès au marché. Des efforts sont actuellement fait pour diffuser des informations à ce sujet, notamment aux Philippines.

## Introduction

En 1973, le Japon a promulgué la loi 112 visant à réglementer les produits d'entretien contenant des substances nocives. Cette loi limite la concentration de plusieurs substances nocives dans les produits d'entretien, notamment la teneur en formaldéhyde autorisée dans les articles en textile. Depuis la fin des années 80, plusieurs autres pays membres de l'OCDE ont aussi limité la teneur en formaldéhyde dans les textiles.

Il est possible que les exportateurs de textiles des pays en développement aient été affectés par ces réglementations, mais beaucoup d'entre eux semblent avoir trouvé le moyen de parvenir au même résultat en recourant à des produits chimiques ou à des procédés mécaniques de substitution. Toutefois, ces limites s'avèrent encore mal connues des petites et moyennes entreprises (PME).

## Élaboration de la mesure environnementale

Le parlement japonais a voté la loi n°112 le 12 octobre 1973. Comme son nom l'indique, cette loi vise à limiter l'exposition des personnes aux substances dangereuses contenues dans les produits d'entretien courants. Le décret ministériel d'application de cette loi, paru en 1974, ne concernait au départ que cinq substances, dont le formaldéhyde, pour lesquelles il établissait des concentrations maximales dans toute une série de produits d'entretien<sup>1</sup>. Un délai d'un an a ensuite été accordé aux producteurs et importateurs pour se conformer aux restrictions sur le formaldéhyde.

Le formaldéhyde est un gaz irritant (CH<sub>2</sub>O) employé dans la fabrication des résines synthétiques, adhésifs et colorants. Les résidus de ces produits entrent dans les tissus (en particulier les tissus de coton, viscose, lin et leurs mélanges avec des fibres synthétiques) à divers stades de la fabrication des textiles. Les résines à base de formaldéhyde, par exemple, sont utilisées au stade du finissage des textiles comme agents lustrants, anti-froissage et anti-rétrécissement et parfois pour améliorer la solidité des couleurs.

Lorsque le Japon a établi des limites maximales visant le formaldéhyde, les propriétés irritantes pour les muqueuses et allergisantes chez l'être humain du formaldéhyde non lié étaient bien connues. On soupçonnait déjà cette substance d'être cancérigène pour l'être humain, bien que la démonstration probante ne soit faite que dans les années 80. Comme il n'existait à l'époque aucune norme internationale reconnue ou recommandée sur la teneur des produits en formaldéhyde, les autorités japonaises ont fondé leur limite sur les résultats des essais de toxicité, en prenant une grande marge de sécurité.

La loi arrête deux normes. La teneur en formaldéhyde autorisée dans les produits utilisés par des enfants de moins de deux ans (textiles, couches, couvre-couches, bavoirs, sous-vêtements, pyjamas, moufles, chaussettes, vêtements d'intérieur, vêtements de dessus, bonnets et chapeaux, literie) ne peut pas dépasser le seuil de détection – qui se situe actuellement autour de 15 à 20 parties par million (ppm). La teneur en formaldéhyde dans les articles textiles, les sous-vêtements, les pyjamas, les gants, les chaussettes, et les tabi (chaussettes japonaises), les adhésifs appliqués sur les

---

1. Le nombre de substances réglementées a ensuite été porté à 17.

perruques, faux-cils, moustaches postiches ou jarretières non destinés aux jeunes enfants ne doit pas excéder 75 ppm.

Durant l'élaboration de cette loi, les législateurs ont consulté le Conseil japonais de l'environnement, dont les délibérations sont ouvertes au public japonais. Une fois adoptée, la loi a été communiquée aux parties prenantes du Japon (producteurs et importateurs) et publiée au Journal officiel. À l'époque, les autorités n'étaient pas tenues de notifier la législation à des pays tiers. Cependant, depuis les années 90, des informations sur cette loi sont publiées sur Internet ([www.nihs.go.jp/law/katei/ekatei.html](http://www.nihs.go.jp/law/katei/ekatei.html)) et peuvent être obtenues sur demande auprès du Ministère de la santé, du travail et des affaires sociales et de l'Organisation japonaise du commerce extérieur (JETRO).

Depuis que le Japon a introduit ses premières limites sur le formaldéhyde dans les textiles, plusieurs pays européens et la Corée ont également adopté, ou envisagent de le faire, des mesures analogues (tableau 1.1). Les critères de l'UE régissant l'attribution du label écologique communautaire volontaire aux produits textiles, valables jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2002, incluent aussi des limites visant le formaldéhyde (CEE, 1999). Faute d'une norme internationale de référence, ces limites varient fortement.

**Tableau 1.1. Teneurs maximales autorisées pour les résidus de formaldéhyde dans les textiles**

	Date d'entrée en vigueur	Limites maximales de résidus (ppm)		
		Vêtements pour jeunes enfants <sup>1</sup>	Vêtements portés au contact de la peau	Autres vêtements ou tissus
Union européenne (label écologique)	1999	30	75	300
Finlande	1988	30	100	300
Allemagne (label) <sup>2</sup>	1993	1 500	1 500	-
Japon	1974	Aucune teneur détectée <sup>3</sup>	75	75
Pays-Bas	2000	120	120	-
Norvège	1999	30	100	100

1. D'une manière générale, les produits textiles destinés aux enfants de moins de deux ans, tels que des maillots, des couches, des sous-vêtements, des jouets en tissu et la literie.

2. Les textiles dépassant ces limites doivent porter une étiquette stipulant ce qui suit : « Contient du formaldéhyde. Il est recommandé de laver cette article avant sa première utilisation afin de prévenir tout risque d'irritation de la peau ».

3. En appliquant la procédure expérimentale imposée au Japon pour doser le formaldéhyde ; la réglementation limite le formaldéhyde à une teneur ne dépassant pas 15-20 ppm.

4. Ces limites s'appliquent après un lavage si les articles ne portent pas la mention : « veuillez laver cet article avant de l'utiliser », et avant le premier lavage aux articles ne portant pas cette mention.

Sources : D'après Hong Kong Standards and Testing Centre, Ltd. (2000).

La réglementation des Pays-Bas visant à limiter le formaldéhyde dans les textiles, notifiée au Comité des obstacles techniques au commerce (OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en octobre 1999, diffère quelque peu des mesures adoptées par la plupart des autres pays. Cette mesure tend à interdire les échanges de textiles d'habillement et non vestimentaires qui, compte tenu de l'usage auxquels ils sont destinés, entreront vraisemblablement en contact avec la peau humaine, *si* ces articles contiennent plus de 120 ppm de formaldéhyde *avant* d'avoir été lavés une fois

et s'ils ne portent pas la mention : « veuillez laver cet article avant de l'utiliser ». La réglementation interdit aussi le commerce des produits susmentionnés s'ils contiennent plus de 120 ppm de formaldéhyde après avoir été lavés une fois (Pays-Bas, 1999). La mesure est entrée en vigueur le 20 juin 2000.

Pour justifier la fixation de la limite à 120 ppm, les autorités néerlandaises ont indiqué que les recherches menées par le RIVM (*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu* – Institut national de santé publique et d'environnement) avaient montré que :

...si lesdits produits textiles ne renferment pas plus de 120 ppm de formaldéhyde, les troubles évoqués plus haut (allergies cutanées) n'apparaissent pas, même chez les consommateurs très sensibles au formaldéhyde. Les mêmes recherches révèlent par ailleurs que l'excès de formaldéhyde au regard de la limite établie s'élimine presque toujours au premier lavage du produit textile, si celui-ci est effectué conformément aux instructions.

### Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement

La réaction des exportateurs des pays en développement à l'imposition par le Japon de teneurs maximales en formaldéhyde dans les textiles, et aux limites établies ultérieurement par la Corée et divers pays européens, est difficile à apprécier, en partie parce que les premières restrictions, introduites par le Japon, remontent à plus de 25 ans. L'Inde s'est plainte auprès de l'OMC que des exportateurs se sont vu refuser l'accès au marché au motif de la présence de formaldéhyde (entre autres résidus de produits chimiques) dans des T-shirts en coton, sans toutefois illustrer sa plainte par des exemples concrets (Inde, 2000).

Cependant, certains pays exportateurs, tels que les Philippines, pourraient bien avoir été affectés par ces lois. Aux Philippines, l'habillement arrive en deuxième place parmi les industries exportatrices, totalisant 7.6 % de l'ensemble des exportations. Si elles exportent la majeure partie de leurs vêtements et textiles vers les États-Unis (plus de 75 % des ventes à l'exportation) le volume des articles exportés vers l'Union européenne et au Japon demeure non négligeable. Le secteur philippin de l'habillement travaille essentiellement en sous-traitance pour des marques internationales. Les bas salaires et la répartition des contingents sur les grands marchés sont les principaux moteurs de ce secteur. Au cours des deux dernières décennies, les salaires philippins ont augmenté plus vite que ceux des autres pays sous-traitants et ils continuent à progresser. Si bien que les exportations de vêtements en provenance des Philippines n'ont pas crû au même rythme que dans les autres pays asiatiques et que leur contribution à l'ensemble des recettes d'exportation a décliné.

Il est étonnant de constater que si la loi japonaise est en vigueur depuis si longtemps, la plupart des fabricants philippins la méconnaissent encore. Interrogé sur ce point, le Conseil philippin de l'exportation des textiles et des vêtements, un organisme public, a répondu qu'il ignorait que le Japon, la Corée et plusieurs pays européens avaient établi des teneurs maximales en formaldéhyde dans les textiles. Le Conseil philippin de recherches sur les matières textiles mesure le niveau de formaldéhyde dans les soutiens-gorge, mais il ignore si les entreprises qui font analyser leurs produits exportent des vêtements dans les pays qui limitent la teneur en formaldéhyde. CONGEP, l'une des associations industrielles, a tenté de diffuser auprès de ses membres les normes concernant le formaldéhyde, mais elle n'est pas en mesure

de dire si ces normes ont effectivement entravé les exportations de vêtements confectionnés aux Philippines.

En résumé, il semble que les exportateurs de textiles n'accordent pas une grande importance aux normes visant le formaldéhyde. Certaines organisations connaissent les normes, tandis que d'autres les ignorent complètement. En outre, il semble que l'industrie textile philippine n'ait pas eu à pâtir de la non conformité ; le contraire aurait probablement accru l'importance de ces normes. Les moyens déployés pour assurer le respect des normes ne semblent pas en cause : les autorités japonaises indiquent qu'elles veillent assez strictement à l'application de leur norme sur les formaldéhydes (la plus rigoureuse). Au cours de l'année 2000, 8 264 échantillons d'articles textiles ont été contrôlés, dont 5 744 étaient destinés aux jeunes enfants. Les analyses ont révélé que 87 échantillons (dont 71 étaient destinés aux jeunes enfants) dépassaient la limite. Les textiles non conformes sont retirés du marché, qu'ils proviennent du Japon ou d'ailleurs. Les contrôles ne sont pas focalisés sur les Philippines et il n'existe pas de données sur la fréquence des cas de non conformité parmi les échantillons de textiles originaires de ce pays.

Selon les autorités japonaises, le non-respect des normes sur le formaldéhyde procède essentiellement de l'ignorance de cette réglementation. Cette conclusion est étayée par un rapport paru récemment sur la connaissance des questions éthiques importantes pour l'UE aux Philippines (CBI-CREM, 2000) :

En général l'industrie textile possède une connaissance très limitée, le cas échéant, des questions éthiques traitées au sein de l'UE, ... notamment en ce qui concerne les tendances et les exigences du marché. Toutefois, les grandes entreprises se distinguent nettement des petites à ce sujet. Certaines grandes entreprises travaillent exclusivement pour des détaillants européens ou sont des « filles » d'entreprises européennes. Ces entreprises ont peu de problèmes d'information ...

Si les Philippines ignorent tout ou presque des questions éthiques à l'ordre du jour au sein de l'UE, c'est parce que l'industrie philippine des textiles et de l'habillement se compose essentiellement de PME [petites et moyennes entreprises]. ... L'autre raison est que, jusqu'à présent, les exportations à destination de l'UE sont minoritaires. Le marché américain, débouché traditionnel des vêtements, absorbe le gros des exportations de vêtements....

Les installations agréées d'analyse des produits sont en nombre limité. Les laboratoires existants peuvent effectuer des essais, mais ne sont pas habilités à délivrer des attestations de conformité. Dans ces cas-là, la vérification de la conformité incombe aux sociétés-mères basées à Singapour.

## Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

L'une des recommandations formulées dans l'étude CBI-CREM, présentée ci-dessus, est la mise en place d'un centre de promotion du commerce éthique. Philexport (une organisation de promotion des exportations philippines) est prête à participer activement à ce centre, qui pourrait revêtir la forme d'une nouvelle cellule au sein de l'organisation existante. Ce centre pourrait fournir une aide et des informations plus approfondies et plus personnalisées sur les questions éthiques, notamment sur la législation concernant les produits et d'autres prescriptions environnementales en vigueur dans les pays exportateurs. Le financement du centre de promotion du commerce éthique s'avère être un obstacle à la concrétisation de cette idée.

## Observations

Aux Philippines, voire dans d'autres pays en développement, les PME connaissent mal les normes régissant la teneur en formaldéhyde dans les vêtements, malgré le fait que la première norme, à savoir la norme japonaise qui est également la plus sévère, soit d'application depuis presque trente ans. Compte tenu du degré de « méconnaissance » de ces questions parmi les exportateurs philippins, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure ces normes auraient pu constituer un obstacle aux échanges. Néanmoins, l'ignorance peut en elle-même entraver le commerce. L'industrie philippine reconnaît le problème et s'est récemment déclarée prête à contribuer activement à la diffusion de cette information.

## *Références*

- CBI-CREM : Dutch Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries, et le Consultancy and Research for Environmental Management (2000) « 'Ethical' issues in the EU : Opportunities and Threats for Exports from the Philippines », résultats d'une mission d'étude, Amsterdam.
- CCE : Commission des Communautés européennes (1999), « Décision de la Commission du 17 février 1999 établissant les critères écologiques pour l'attribution du label écologique communautaire aux produits textiles », *Journal officiel des Communautés européennes* L 57/21, 5 mars, pp. 21-30, [http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/producers/pg\\_textiles.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/producers/pg_textiles.htm).
- Corée, gouvernement (1998), « Notification – Republic of Korea », Document n° G/TBT/Notif.98.612, 15 décembre, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Finlande, Ministère du commerce et de l'industrie (1990), « Décret sur la quantité maximale de formaldéhyde dans certains produits textiles (210/1988) », traduction non officielle en anglais du 4 janvier, [www.kuluttajavirasto.fi/user\\_nf/default.asp?id=8526&site=36&tmf=7442&root\\_id=7442&mode=readdoc](http://www.kuluttajavirasto.fi/user_nf/default.asp?id=8526&site=36&tmf=7442&root_id=7442&mode=readdoc).
- Hong Kong Standards and Testing Centre, Ltd. (2000), « Formaldehyde requirements in different European countries », HKSTC, Hong Kong, [www.hkstc.com/whatsnew/PDF/TCD\\_flyers/july2000-1.PDF](http://www.hkstc.com/whatsnew/PDF/TCD_flyers/july2000-1.PDF).
- Inde, gouvernement (2000), « Comité du commerce et de l'environnement – Étude des effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés – Communication de l'Inde », Document n° WT/CTE/W/177, 27 octobre, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Japon, Ministère de la santé, du travail et des affaires sociales, communication personnelle avec H. Hirano, Agence pour la sécurité des produits pharmaceutiques et alimentaires, Bureau de la sécurité chimique, septembre 2001.
- JETRO : Organisation japonaise du commerce extérieur (1999), « Guide to Law for the Control of Household Products Containing Harmful Substances », mars.
- Pays-Bas, gouvernement (1999), « Committee on Technical Barriers to Trade – Notification – The Netherlands – Textile products », Document n° G/TBT/Notif.99.515, 13 octobre, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Philexport – Philippines, communication personnelle avec Ms. J. Ramos, Business Development/Policy Advocacy Depts., Philippine Exporters Confederation, Inc., septembre 2001.
- Philexport (1998), Philippine Export Development Plan 1999-2001, Philippine Exporters Confederation, Inc., Manille.

Philexport (1999), Technical Barriers to Philippine Exports, Philippine Exporters Confederation, Inc., Manille.

République slovaque, gouvernement (1997), « Notification – Slovak Republic », Document n° G/TBT/Notif.97.240, 6 juin 1997, Organisation mondiale du commerce, Genève.

## *Chapitre 2*

### **Limites visant les amines aromatiques dans les textiles teints avec des colorants azoïques**

Ce chapitre examine les effets de l'interdiction de certains colorants, connus sous le terme générique de « colorants azoïques », sur le déplacement de la production de ces substances et sur les mesures prises par les pays en développement qui sont les principaux producteurs et utilisateurs de ces colorants afin de respecter les niveaux tolérés imposés, notamment en Europe. Il décrit la façon dont ces pays ont pris connaissance de la législation européenne et comment ils y ont répondu.

## Introduction

La plupart des textiles sont teints ou imprimés. Le terme générique « colorants azoïques » désigne une famille groupe de colorants synthétiques containing an azo group (-N=N-), typically fabriqués à partir de la benzidine, de la toluidine et de produits chimiques organiques analogues, qui embrasse environ 70 % de tous les colorants organiques produits actuellement dans le monde. Inventés en Allemagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, leur fabrication se concentre aujourd'hui en Chine, en Inde, en Corée, à Taiwan et en Argentine (Fassold *et al.*, 1999). Malheureusement, certains colorants azoïques peuvent former, lorsque leur molécule se décompose, des substances chimiques appelées amines aromatiques (arylamines), dont le pouvoir carcinogène a été démontré ou qu'on soupçonne d'être carcinogènes.

Depuis le milieu des années 90, plusieurs pays de l'OCDE ont interdit la fabrication, l'importation, l'exportation et la vente de textiles et d'autres produits susceptibles d'entrer en contact prolongé avec la peau humaine, qui renferment des colorants azoïques capables de libérer, par rupture réductrice, des arylamines dangereuses. L'Allemagne a été le premier pays à les interdire, avant d'être rejointe par les Pays-Bas, l'Autriche et la Norvège. En 1999, l'Union européenne a diffusé un projet de directive visant à étendre l'interdiction à tous les États membres.

Cette législation a eu l'impact le plus percutant dans les pays en développement qui produisent du cuir et des textiles traités par des colorants azoïques, en particulier le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Pakistan et le Sri Lanka. L'Inde, qui est l'un des grands fabricants de colorants synthétiques, a vu deux de ses industries touchées.

## Élaboration de la mesure environnementale

On a longtemps soupçonné, avant d'en avoir la confirmation, que l'exposition sur les lieux de travail à des arylamines telles que la benzidine, la 2-naphtylamine et le 4-aminobiphényle comporte des risques exceptionnellement élevés (jusqu'à 100 fois plus) de cancer de la vessie. Par exemple, un rapport présenté à une conférence internationale tenue à Würzburg, en Allemagne, en octobre 1992, révélait que dans une usine, tous les travailleurs (15 personnes) intervenant dans la distillation de la 2-naphtylamine avaient contracté un cancer de la vessie (Vineis, 1994). Les arylamines se trouvent aussi dans la fumée de tabac, ce qui expliquerait, selon certains chercheurs, le risque élevé de cancer de la vessie parmi les fumeurs.

Les produits colorés sont susceptibles de contenir des arylamines résultant d'une synthèse incomplète ou d'une dégradation chimique<sup>1</sup> survenue au cours des étapes ultérieures de la transformation (Fassold *et al.*, 1999). Entraînées par l'eau ou la sueur, ces arylamines peuvent pénétrer dans le corps humain par la peau ou la bouche. L'exposition des consommateurs adultes aux arylamines associées aux colorants azoïques n'a lieu que si le colorant ou le pigment migre du substrat vers leur peau. Les jeunes enfants qui sucent des produits colorés s'exposent à un risque élevé, car la vitesse d'absorption des colorants par voie digestive est généralement supérieure à celle de l'absorption par voie cutanée.

---

1. Techniquement parlant, une rupture oxydante ou réductrice.

Les colorants azoïques synthétisés à partir des diazobenzidines et de la benzidine sont ceux qui posent le plus de problèmes, en particulier pour la santé sur le lieu de travail. Aussi, en mai 1992, le conseil de gestion de l'ETAD<sup>2</sup>, l'association écologique et toxicologique des fabricants de pigments organiques et de colorants, a décidé de demander à toutes les entreprises membres de l'association de cesser volontairement de fabriquer des colorants et des sels de benzidine. La plupart des membres européens et nord-américains avaient déjà mis fin à la production de ces colorants depuis de nombreuses années, et mis au point des colorants de remplacement ; toutefois, quelques entreprises, en particulier sur d'autres continents, produisaient encore ces substances et avaient même accru leur capacité de production pour compenser son déclin dans d'autres parties du monde. Libres de choisir entre accepter de ne plus produire ces substances ou quitter l'ETAD, la plupart des entreprises qui fabriquaient encore des colorants à base de benzidine ont choisi de se retirer de l'association.

Il s'en est suivi un déplacement de la production de ces colorants vers les pays en développement, et ce souvent dans des usines dotées de systèmes de sécurité industrielle plus laxistes que ceux dont s'étaient dotées les usines qui avaient cessé de fabriquer ces substances (Woodward et Clarke, 1997). Cela a posé un problème aux fabricants européens de textiles et aux autres entreprises ayant auparavant utilisé les colorants interdits. Après s'être abstenus de continuer à utiliser les colorants sur lesquels la réglementation européenne a rendu obligatoire l'apposition d'une étiquette signalant leur pouvoir cancérigène, ils demeuraient néanmoins concurrencés par des textiles importés contenant encore ces colorants.

En septembre 1993, l'Institut fédéral allemand de sécurité et d'hygiène industrielles (BAuA) a édicté un règlement technique interdisant l'emploi de la benzidine et de certains autres colorants azoïques cancérigènes (Woodward et Clarke, 1997)<sup>3</sup>. Les dispositions législatives visant à interdire ces colorants azoïques avaient déjà été introduites au Parlement fédéral en 1992<sup>4</sup>. Finalement, le 15 juillet 1994, le Parlement a voté un amendement à l'ordonnance allemande sur les biens de consommation<sup>5</sup>, interdisant l'utilisation de certains colorants azoïques dans les produits de consommation susceptibles d'entrer en contact direct et prolongé avec la peau. Ainsi, l'Allemagne qui fut jadis le centre mondial de la production de colorants azoïques, a été la première à interdire leur emploi.

Le deuxième amendement à l'ordonnance sur les biens de consommation n'interdisait que les colorants qui, par rupture réductrice d'une ou de plusieurs liaisons azoïques, pouvaient former l'une des 20 amines aromatiques classées carcinogènes par la Commission allemande MAK (tableau 2.1). Leur présence dans des articles importés ne pouvait cependant être prouvée que par la mise en évidence de quantités détectables de ces amines. Les parties ont donc dû s'entendre sur des méthodes d'essai acceptables pour détecter ces substances, ce qui a en pratique retardé la mise en œuvre de la

2. L'ETAD a été créée en 1974, afin de représenter les intérêts des fabricants de colorants et de pigments en ce qui concerne la santé et l'environnement. Elle regroupe aujourd'hui 44 entreprises, établies dans 11 pays et sur quatre continents.
3. La dernière mise à jour de ce règlement technique date de mars 2001 (BAuA, 2001).
4. Le projet de loi initial faisait porter l'interdiction sur les pigments et les colorants. À la suite des plaintes déposées par l'industrie, on a modifié le projet en proposant une exception générale pour les pigments (ERM, 1998).
5. « Zweite Verordnung zur Aenderung der Bedarfsgegenständeverordnung », Bundesgesetzblatt – Teil I, n° 46 du 28 juillet 1994, pp. 1670-1671.

disposition de deux ans<sup>6</sup>. Pour le moment, dans les pays européens ayant des prohibitions sur les colorants azoïques (et dans la directive de l'UE), la preuve de leur présence est établie dès qu'une concentration supérieure à 30 ppm (la limite de détection) des arylamines spécifiées est détectée dans un objet mis à l'épreuve.

Quelques années plus tard, les Pays-Bas ont rejoint l'Allemagne en interdisant à leur tour les colorants azoïques. Depuis lors, d'autres pays européens les ont suivis. L'interdiction décrétée par l'Autriche est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et celle de la Norvège (<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/md/1999/eng/022051-200003/index-dok000-b-f-a.html>) le 8 avril 1999. La France a également envisagé d'imposer une interdiction, mais a décidé d'attendre que cela se fasse au niveau de l'UE. Entre-temps, la Commission européenne a aussi élaboré une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de l'annexe I de la directive 76/769/CEE concernant l'interdiction de l'emploi de colorants azoïques. Un projet de directive a finalement été rendu public en mars 1999. Cette proposition visait à harmoniser la législation sur les colorants azoïques, afin de prévenir toute incohérence qui découlerait des mesures nationales déjà établies dans certains États membres de l'Union. Un mois plus tôt, l'UE avait arrêté de nouveaux critères pour l'attribution du label écologique communautaire aux articles textiles (CCE, 1999), lequel ne s'appliquait précédemment qu'aux T-shirts et au linge de lit, l'élargissant ainsi à tous les textiles d'habillement et d'ameublement (à l'exception des revêtements de sol), fils et tissus. Entre autres critères, le label limite l'utilisation des colorants azoïques susceptibles de libérer par scission l'une des 20 premières amines aromatiques énumérées au tableau 2.1.

La directive du Parlement et du Conseil européens relative aux restrictions touchant la commercialisation et l'utilisation de certaines substances dangereuses et de préparations (azocolorants), promulguée le 19 juillet 2002 ([http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l\\_243/l\\_24320020911fr00150018.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_243/l_24320020911fr00150018.pdf)), s'écarte sur plusieurs points des dispositions existantes dans les États membres de l'Union (et en Norvège). Tout d'abord, deux nouvelles arylamines suspectées d'être cancérigènes [p-aminoazobenzène et 2-méthoxyaniline (o-anisidine)] ont été ajoutées aux 20 substances déjà interdites par les États membres et la Norvège, son partenaire dans l'Espace économique européen (EEE). L'une des substances ne peut être détectée par les méthodes d'essai approuvées pour les autres arylamines, ce qui pourrait accroître sensiblement le coût de l'essai. Ensuite la liste des articles potentiellement concernés en contient plusieurs qui n'étaient pas cités dans les législations nationales, à savoir les porte-monnaie et les portefeuilles, les porte-documents, les dessus de chaises, les jouets en tissu ou en cuir, et les jouets comportant des accessoires en tissu ou en cuir. Les États membres étaient tenus d'appliquer la directive au plus tard le 11 septembre 2003.

---

6. Les amendements ultérieurs ont principalement précisé les types d'essais à employer. L'un des problèmes relevés par l'ETAD (1998) était l'obtention de résultats faussement positifs.

**Tableau 2.1. Arylamines visées par la législation européenne interdisant les colorants azoïques**

N°.	Substances	CAS No. <sup>1</sup>
1	biphényle-4-ylamine 4-aminobiphényle xénylamine	92-67-1
2	Benzidine (4,4'-diaminobiphényle)	92-87-5
3	4-chloro-o-toluidine	95-69-2
4	2-naphthylamine	91-59-8
5	o-aminoazotoluène 4-amino-2',3-diméthylazobenzène 4-o-tolylazo-o-toluidine	97-56-3
6	5-nitro-o-toluidine	99-55-8
7	4-chloroaniline	106-47-8
8	4-méthoxy-m-phénylènediamine	615-05-4
9	4,4'-méthylènedianiline 4,4'-diaminodiphénylméthane	101-77-9
10	3,3'-dichlorobenzidine 3,3'-dichlorobiphényle-4,4'-ylènediamine	91-94-1
11	3,3'-diméthoxybenzidine (o-dianisidine)	119-90-4
12	3,3'-diméthylbenzidine (4,4'-bi-o-toluidine)	119-93-7
13	4,4'-méthylènedi-o-toluidine	838-88-0
14	6-méthoxy-m- toluidine (p-crésidine)	120-71-8
15	4,4'-méthylène-bis-(2-chloro-aniline) 2,2'-dichloro-4,4'-méthylène-dianiline	101-14-4
16	4,4'-oxydianiline	101-80-4
17	4,4'-thiodianiline	139-65-1
18	o-toluidine (2-aminotoluène)	95-53-4
19	4-méthyl-m-phénylènediamine	95-80-7
20	2,4,5-triméthylaniline	137-17-7
21	o-anisidine (2-méthoxyaniline)	90-04-0
22	4-amino azobenzène'	60-09-3

1. Chemical Abstract System number of the European Parliament and of the Council.

Source: Commission of the European Communities (2002), "Directive 2002/61/EC of the European Parliament and of the Council of 19 July 2002 amending for the nineteenth time Council Directive 76/769/EEC relating to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and preparations (azocolourants)", *Official Journal of the European Communities*, Series L, No. 243, pp. 17-18, [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l\\_243/l\\_24320020911en00150018.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_243/l_24320020911en00150018.pdf).

On ne sait pas dans quelle mesure chacun des États membres de l'Union a songé aux effets que sa réglementation sur les colorants azoïques aurait sur les exportateurs, ou s'ils ont consulté ces pays avant de les promulguer. Toutefois, les préoccupations des exportateurs sont généralement relayées par les organisations d'importateurs auxquelles adhèrent leurs clients. Il est certain qu'une partie au moins des fabricants de textiles et de colorants des pays concernés ont rapidement pris connaissance de l'ordonnance allemande, peut-être même avant qu'elle ne soit votée. L'ETAD aurait été une source d'information pour les gros fabricants de colorants (dont certains ont

des filiales en Inde), et avait, de fait, déjà envoyé des observations écrites aux autorités allemandes au nom de ses membres<sup>7</sup>. Le Projet germano-indien de promotion des exportations (IGEP), un programme de promotion mené conjointement par le Ministère indien du Commerce et par le Ministère allemand de la Coopération et du Développement économiques (BMZ), aurait servi à véhiculer en Inde les informations sur la législation allemande affectant les articles en tissu et en cuir<sup>8</sup>.

En élaborant sa proposition de directive, la Commission européenne s'est penchée sur les retombées de la mesure sur les fournisseurs étrangers. La Commission a commandé trois études : une estimation du risque de cancer associé aux articles en tissu et en cuir traités avec des colorants azoïques ; une analyse des avantages et des inconvénients pour le marché interne de l'UE de l'interdiction de certains colorants azoïques et produits traités avec des colorants azoïques ; et une étude des effets que les interdictions auraient sur les fournisseurs des pays en développement (ERM, 1998). La troisième étude s'est appuyée sur de nombreux entretiens avec des représentants des gouvernements et des fabricants de colorants et de textiles en Chine, à Hongkong (Chine) et en Inde, axés sur leur expérience pour ce qui est de l'adaptation à la législation allemande. La conclusion la plus importante qui ressort de la troisième étude est que les problèmes rencontrés par les producteurs des pays en développement lorsqu'ils doivent s'adapter à l'interdiction ont surtout trait aux échéances, à l'information et aux essais<sup>9</sup>.

### Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement<sup>10</sup>

Les effets de l'interdiction européenne des colorants azoïques ont probablement été ressentis avec la plus forte intensité en Inde, ce pays s'étant doté au fil du temps d'une capacité de fabrication de colorants qui atteint désormais une grande échelle (encadré 2.1) et d'une importante industrie textile tributaire de ces colorants. L'industrie des textiles et de l'habillement a représenté 11 milliards d'USD, soit 25 % de la totalité des exportations de l'Inde en 2000-01 et l'Allemagne est l'un de ses principaux débouchés. Une étude réalisée par l'Institut indien du commerce extérieur (IIFT) a identifié plusieurs articles exportés vers l'UE ayant été affectés par l'interdiction des colorants azoïques en Inde. Il s'agit d'articles en cuir, de textiles tricotés ou crochetés, d'accessoires vestimentaires, d'autres articles manufacturés en

7. L'ETAD s'est opposée à l'interdiction allemande, surtout parce que, à ses yeux, celle-ci reposait uniquement sur l'évaluation des dangers, plutôt que sur une évaluation du risque. L'association a également mis en doute la faisabilité du contrôle de la mise en conformité.
8. L'efficacité et la qualité des informations diffusées vers les exportateurs étrangers sont toujours difficiles à juger. Ainsi que l'ont conclu les consultants d'ERM dans leur étude de 1998 (pp. 19-20), « Les entretiens menés en Inde ... donnent à penser que le réseau existant de contacts commerciaux est un facteur important à prendre en considération lorsqu'on détermine la vitesse de l'adaptation. Si les demandes d'information sont adressées plus souvent aux pouvoirs publics qu'à des points de contacts commerciaux, l'obtention d'informations sur les nouvelles restrictions frappant les marchés à l'exportation risque de souffrir d'un sérieux retard.
9. Voir aussi <http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/1999/en599PC0620.pdf>.
10. Cette section se concentre sur l'attitude prise par l'Inde. Il est cependant intéressant de noter que les restrictions européennes sur l'emploi des colorants azoïques ont aussi porté un coup dur à l'industrie textile pakistanaise qui, avec le coton, alimente plus de 60% des exportations annuelles du pays. S'efforçant de faire respecter la conformité, le gouvernement a promulgué une série de normes environnementales nationales au titre de la loi de protection de l'environnement de 1997. Le forum environnemental des entreprises de la Confédération des entreprises et de l'industrie a aussi lancé un programme d'activités exhaustif.

tissu, et de sacs de jute synthétique en polypropylène ou en polythène. La part de l'UE dans l'exportation de ces articles varie entre 25 % et 70 %. Si le taux de croissance annuel de la totalité des exportations de textiles à partir de l'Inde a avoisiné les 18 % ces dernières années, les exportations vers l'Allemagne ont progressé à un rythme équivalent à environ la moitié de ce taux.

### Encadré 2.1. Fabrication des colorants en Inde

En Inde, la fabrication à grande échelle de colorants a débuté avec l'importation d'intermédiaires chimiques dans les années 50. Aujourd'hui, l'industrie compte 1 650 entreprises, dont seulement 50 opèrent dans le secteur organisé et à grande échelle. Ce dernier emploie 35 000 personnes. La capacité installée totale de tous les fabricants de colorants et d'intermédiaires pour colorants se chiffre à 54 800 tonnes, mais en 2002, la production réelle avait décliné à 22 000 tonnes. De cette production Les colorants azoïques représentent environ 4 000 tonnes (principalement pour les utilisations autorisées).

L'industrie des colorants se concentre dans les états de Maharashtra et de Gujarat, notamment autour de la ville de Ahmedabad, où l'on dénombre quelque 1 200 usines produisant un tiers des exportations de l'Inde. En 1997-98, l'Inde a exporté des colorants et intermédiaires pour une valeur de 560 millions d'USD). Ensuite, les exportations ont reculé, mais ont rebondi en 2002-03 pour atteindre 580 millions d'USD Le principal marché pour les colorants était les États-Unis, suivis de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni, de Hong Kong (Chine, de la Suisse, du Bangladesh, de la Turquie, l'Allemagne, du Taïpeh chinois et de l'Espagne. Le secteur à petite échelle représente en gros la moitié des exportations.

Source: [www.indiadata.com/general-details/dyes-intermediates-general-details.html](http://www.indiadata.com/general-details/dyes-intermediates-general-details.html).

L'interdiction européenne sur les colorants azoïques semble aussi avoir eu des retombées inattendues sur les industries de l'habillement des pays africains. D'après Hyvärinen (2001), les interdictions ont entraîné l'exportation d'énormes quantités de vêtements de seconde main vers les pays en développement, qui menaient jusqu'à lors une modeste production de vêtements, destinés surtout aux marchés locaux. Au départ, l'interdiction allemande sur les colorants azoïques, par exemple, s'appliquait aussi aux vêtements recyclés (jusqu'à ce que les autorités allemandes s'aperçoivent qu'il était matériellement impossible de certifier que les vêtements de seconde main ne contenaient pas de colorants interdits). Il s'en est suivi une brusque augmentation des exportations de vêtements de seconde main vers les pays en développement, où ils n'étaient pas seulement distribués gratuitement aux plus pauvres, mais aussi vendus sur les marchés locaux par des organisations caritatives, concurrençant ainsi les produits neufs, fabriqués sur place.

Face à une chute possible de ses revenus à l'exportation, en 1996 le gouvernement indien a pris les devants en créant un label écologique pour ses textiles<sup>11</sup>. En 1990, il avait déjà engagé les fabricants à cesser progressivement, sur une période de trois ans, d'employer des colorants à base de benzidine dans les textiles (ERM, 1998). Le gouvernement indien a aussi demandé à l'Allemagne de reporter l'échéance d'un an, ce qu'elle lui a accordé. Cependant, contrairement à ses partenaires commerciaux

11. The Gazette of India, Extraordinary, Part II-Section 3(i), N° 322, Oct 8, 1996, <http://envfor.nic.in/cpcb/ecomark/textile.html>

européens, il avait fixé la limite de détection des « amines couplées » (arylamines) dans les textiles à une valeur légèrement plus élevée : 50 ppm au lieu de 30 ppm – probablement parce que ses instruments d'essais étaient moins sensibles. Deux raisons importantes l'ont décidé, dans le cadre du label, à interdire *tous* les colorants azoïques, et pas seulement ceux susceptibles de libérer les substances reprises sur les listes des importateurs européens.

La première raison est que, à l'époque, les laboratoires indiens ne disposaient pas du matériel de pointe nécessaire pour détecter la présence d'arylamines. Au début, les fabricants devaient donc faire tester certains échantillons en Allemagne, ce qui élevait considérablement leurs frais<sup>12</sup>. Cependant, au cours des quatre années qui ont suivi, le gouvernement indien a investi des sommes généreuses (environ 1 milliard d'INR) afin d'établir un nombre suffisant de laboratoires de certification pour que les exportations de textiles et de vêtements respectent les normes européennes (Hyvärinen, 2001).

La seconde raison est qu'au moment où l'interdiction allemande sur les colorants azoïques a été annoncée, les chimistes n'avaient pas encore identifié tous les colorants qui seraient visés par la loi, autrement dit, qui libéreraient, en se décomposant, les arylamines de la liste. Les chimistes ont mis au point plus de 3 000 colorants azoïques différents (Bhat, 2001), dont 130 à 150 (selon la liste que l'on consulte) ont pu être affectés par les interdictions (ERM, 1998). Il est intéressant de noter que la première réglementation allemande ne citait pas les colorants qui seraient concernés, tandis que celle (ultérieure) des Pays-Bas le faisait. L'industrie et d'autres sources ont également dressé des listes des colorants les plus susceptibles de poser des problèmes, et les acheteurs européens suivent généralement ces listes. L'une de ces listes faisait état de 70 colorants azoïques problématiques ; le gouvernement indien s'est procuré cette liste qui a ensuite servi de base à la loi nationale indienne.

Ironiquement, l'une des conséquences de ces événements est que les marchés de textiles autrichien, allemand, néerlandais et norvégien sont moins restrictifs que le marché indien, du moins à en croire les fabricants de colorants indiens. L'Allemagne a modifié ses normes à cinq reprises, retirant certains colorants azoïques de la catégorie interdite (Kaushik, 1999). Cependant, la loi indienne continue à s'appliquer à tous les textiles et à tous les colorants azoïques.

La preuve scientifique du pouvoir cancérigène n'est pas encore complètement établie pour l'ensemble des 22 arylamines. Les publications sont plus formelles pour les quatre premières du tableau 2.1, qui sont considérées comme des cancérigènes de la catégorie 1. L'interdiction des 16 autres arylamines obéit probablement au principe de précaution. Les études réalisées depuis lors montrent que la plupart d'entre elles sont des cancérigènes de la catégorie 1 ou 2a. Kaushik et Saqib (1999) signalent qu'un institut suisse éminent a mené des études sur ces autres arylamines et découvert que certaines d'entre elles n'ont pas ou peu d'effet cancérigène. Le gouvernement indien a soumis cette question au Conseil indien de la recherche médicale qui, à son tour, a pris contact avec les autorités allemandes.

L'autre question soulevée par les fabricants indiens a trait au fait que les interdictions ont été imposées sur des substances pour lesquelles des entreprises

12. Les estimations du coût des essais varient considérablement. ERM (1998) note qu'en 1995 à Hongkong, Chine, il oscillait entre 1 500 et 1 800 HKD ; les consultants citent ensuite un agent de la CNUCED selon lequel la réalisation des essais dans le pays importateur augmente les dépenses d'essais de 20 %. D'autres sources montrent que le coût se montait à l'époque à 30 000 à 40 000 INR en Allemagne, contre 500 à 2 000 INR en Inde.

allemandes ou occidentales ont mis au point des substituants plus coûteux, dont certains sont brevetés. En clair, les fabricants ont le sentiment que les interdictions européennes sont sous-tendues par des motivations commerciales et ne procèdent pas uniquement du souci de protéger la santé publique. Des allégations analogues ont été formulées à propos du pentachlorophénol (PCP) (voir chapitre 3)<sup>13</sup>.

Bharucha (1994) a montré que le coût du passage aux substituants des colorants azoïques n'est pas négligeable. On a par exemple découvert qu'un sous-produit de l'amidon de maïs pouvait être un substituant viable du noir au soufre, un colorant azoïque. Mais pour le bleu de cobalt, un autre colorant azoïque, le changement technologique à introduire dans le procédé de fabrication demande un investissement de plus de 13 millions d'USD à l'échelon de l'entreprise. Le passage à des colorants non benzidiniques suppose des dépenses encore plus élevées. Une étude a estimé le coût d'un colorant appelé « noir direct 38 » à quelque 3 USD par kg, tandis que le « noir direct 22 » qui ne dérive pas de la benzidine revient à 8-10 USD par kg. Plus récemment, l'Association de recherche des industries textiles d'Ahmedabad (ATIRA) a estimé que le coût des substituants non azoïques se monte à 2.5 fois celui des colorants azoïques. Le coût de ces changements est prohibitif pour les petites et moyennes entreprises (PME) de textiles, qui représentent 60 % de l'industrie textile en Inde.

Une étude conduite à Panipat, une petite ville de l'Haryana connue pour ses exportations de textiles tissés à la main, nous livre un autre exemple de l'incidence de la restriction des colorants azoïques sur les unités colorantes. Panipat possède environ 2 000 petites teintureries, chacune d'entre elles représentant un investissement de 500 000 INR. Certains affirment que la teinture effectuée sans colorants azoïques augmente le coût des tissus de 15 % à 20 % et est généralement plus difficile. Par exemple, avec les colorants azoïques, les tissus peuvent être teints à 60° C, tandis qu'une teinture exempte de substances azoïques exige une température de 100° C. Les colorants azoïques offrent également une palette de couleurs plus riche, sont plus stables et quatre fois plus intenses que leurs substituants les plus proches. Les colorants naturels ne peuvent pas non plus s'y substituer parfaitement : d'après des sources industrielles, il faut 20 grammes d'un colorant synthétique pour teindre un kilogramme de textiles avec une intensité moyenne. Le même résultat avec des colorants végétaux requiert environ 1 kg de feuilles sèches, ce qui équivaut à 5 à 10 kg de feuilles fraîches (Hyvärinen, 2001).

Beaucoup de PME se sont aussi plaintes du coût élevé des machines importées et des prêts. Afin d'alléger cette charge, le gouvernement indien et le Comité textile ont aidé les exportateurs à se conformer aux normes allemandes.

### Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Les pays qui ont interdit les colorants azoïques ont généralement répondu aux préoccupations des pays en développement en les aidant, par le biais d'une assistance technique, à mieux comprendre les réglementations et à trouver des substituants aux colorants interdits. Un complément d'assistance technique leur a été fourni par des organisations multilatérales d'aide au développement et des entreprises privées.

13. Ils soutiennent que les entreprises occidentales ont créé le Busan 30 pour remplacer le PCP. Après quoi le PCP a été interdit et l'industrie indienne du cuir a dû acheter du Busan 30 à un prix 30 fois plus élevé que le PCP.

L'IGEP a joué un rôle clé en livrant des informations sur l'évolution du marché et des normes techniques et environnementales aux fabricants de textiles indiens. Il s'est adressé tout spécialement aux PME manufacturières et exportatrices du secteur privé. En mars 2001, par exemple, il a participé à l'organisation d'un atelier qui a examiné, entre autres, les caractéristiques requises pour les produits en Europe (Busert *et al.*, 2001).

Les Pays-Bas ont aussi fourni une assistance technique. Entre octobre 1996 et janvier 1997, leur Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement (CBI) s'est associé à un bureau néerlandais de consultants indépendants (CREM) en vue d'organiser une série d'ateliers destinés à empêcher que la législation européenne sur les colorants azoïques ne devienne un obstacle aux échanges pour les pays en développement exportateurs (OCDE, 1997). S'adressant à des PME du secteur de la production textile établies au Bangladesh, au Pakistan, au Sri Lanka, en Égypte, au Pérou, en Colombie et aux Philippines, ces ateliers ont été animés par des spécialistes de l'exportation des textiles et du droit environnemental. Chaque atelier a abordé les thèmes suivants :

- La législation en vigueur dans les pays européens sur les colorants azoïques et son incidence sur les exportations des pays en développement.
- Des informations techniques détaillées sur les colorants et pigments azoïques et les limitations imposées à chacun d'entre eux par la législation des différents pays européens.
- Des conseils techniques sur les modalités à suivre pour se mettre en conformité avec la réglementation relative aux colorants azoïques et à l'environnement en général (par exemple, des détails sur des produits et procédés de substitution).

Les pays participant à ces ateliers ont réagi diversement. C'est le Pakistan qui a le mieux répondu à l'appel en envoyant plus de 200 producteurs de textiles à son atelier. La Colombie a cependant manifesté moins d'enthousiasme, certains participants estimant que les interdictions sur les colorants azoïques visaient délibérément à écarter les textiles colombiens des marchés occidentaux (OCDE, 1997). La difficulté d'y faire participer un grand nombre de PME, le public visé, a posé un autre problème. Comme beaucoup de participants étaient issus de grandes entreprises multinationales, certaines PME se sont plaintes de ce que les ateliers ne profiteraient qu'aux grandes entreprises, peut-être même aux dépens des PME.

## Observations

L'adoption de limites de tolérance à l'importation sur les arylamines, d'abord par l'Allemagne et ensuite par d'autres pays européens, aurait pu déstabiliser complètement les exportateurs des pays en développement. Néanmoins, comme l'Allemagne avait annoncé son interdiction sur les colorants azoïques deux ans avant de l'appliquer aux textiles importés, les pays en développement ont été prévenus à l'avance du changement de réglementation. Les difficultés et les controverses autour des procédures d'essai (qui se sont jusqu'à présent largement alignées sur celles de l'Allemagne) ont probablement posé un plus gros problème. En Inde, par exemple, le gouvernement et l'industrie locale ont mis quatre ans (1997-2001) à mettre sur pied les laboratoires d'essai requis pour répondre aux normes européennes.

Les exportateurs de textiles ont estimé que le coût de la mise en conformité était élevé et certains d'entre eux ont fait valoir que les interdictions sur les colorants azoïques ne sont entrées en vigueur qu'une fois que les fabricants européens ont mis au point des substituants brevetés. Cela étant, le degré de mise en conformité semble désormais élevé. Le taux de conformité des échantillons testés dans les laboratoires écologiques du Comité textile atteindrait plus de 96 % en ce qui concerne les textiles destinés à être exportés en Europe.

Plusieurs pays européens ont fourni une assistance technique intensive depuis que les règlements sont entrés en vigueur, principalement sous la forme d'ateliers et de visites d'usines par des experts techniques. Mais il existe peu de rapports sur l'efficacité de ces actions.

## Références

- AEPC : Apparel Export Promotion Council (1997-98 à 2000-01), *Annual Report*, Apparel Export Promotion Council, New Delhi.
- Ahmed, Tauseef (199?), « Prioritizing Environmental Standards in Industry », Sustainable Development Policy Institute, Islamabad, Pakistan.
- BAuA : Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2001), « Technische Regeln für Gefahrstoffe – TRGS 614 – « Verwendungsbeschränkungen für Azofarbstoffe, die in krebserzeugende aromatische Amine gespalten werden können », BAuA, Dortmund et Berlin, [www.baua.de/prax/index.htm](http://www.baua.de/prax/index.htm)
- Bharucha, Vasantha (1994), « Impact of Environmental Standards and Requirements on India's Exports », Projet CNUCED RAS/92/034.
- Bharucha, Vasantha (1997), « Impact of Foreign Environmental Standards : India », in V. Jha, G. Hewison et M. Underhill (dir. pub.), *Trade, Environment and Sustainable Development : A South Asian Perspective*, MacMillan Press pour la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Londres, pp. 123-142.
- Bhat, Kris (2001), «COS and HTS Design of High-performance, Non-toxic Chemicals for Textiles», <http://faculty.philau.edu/BhatK/description.htm>.
- Busert, Uschi, Joyce Miller et Ganesh Shankar (2001), *Executive Summary*, Atelier sur les défis environnementaux pour l'industrie indienne du textile, Tirupur (Tamil Nadu), Inde, 8-10 mars 2001, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn, Allemagne.
- CCE : Commission des Communautés européennes (1999), « Décision de la Commission du 17 février 1999 établissant les critères écologiques pour l'attribution du label écologique communautaire aux articles textiles », *Journal officiel des Communautés européennes*, Série L, n° 57, pp. 21-30.
- CHEMEXCIL : Basic Chemicals, Pharmaceuticals & Cosmetics Export Promotion Council (1997-98 et suivant), *Annual Report*, New Delhi.
- CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (1999), *Profiting from Green Consumerism in Germany : Opportunities for Developing Countries in Three sectors : Leather and Footware, Textiles and Clothing, and Furniture*, Document UNCTAD/ITCD/TED/3, United Nations Bookshop, New York.
- CREM : Consultancy and Research for Environmental Management (1996), « Environmental Quick Scan : Textiles », Dutch Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (CBI), Swedish International Development Co-operation Agency (Sida), et Far East Importers Association (VIVO).

- CUTS : Consumer Unity & Trust Society (1995), *Environmental Conditions in International Trade*, étude préparée pour le Central Pollution Control Board, Ministry of Environment and Forests, Inde. Disponible auprès de CUTS, Jaipur, Rajasthan.
- ERM : Environmental Resources Management (1998), « Study on the Effects on Suppliers in Developing Countries of a Ban on Azo Dyes and Products Treated by Azo Dyes », rapport préparé pour la Commission européenne (DG-III), ERM, Oxford.
- ETAD : Ecological and Toxicological Association of Dyes and Organic Pigments Manufacturers (1998), « German Ban of Use of Certain Azo Compounds in Some Consumer Goods », ETAD Information Notice n° 6, révisée octobre 1998, Bâle, [www.etad.com/information/information\\_6.html](http://www.etad.com/information/information_6.html).
- Fassold E., G. Häusler, P. Hohenblum P. et S. Scharf (1999), « Azofarbstoff in Leder und Textilien », (Azo-dyes in leather and textile goods), rapport n° R-159, Deutsche Zusammenfassung, Vienne, [www.ubavie.gv.at/publikationen/reports/R159s.htm](http://www.ubavie.gv.at/publikationen/reports/R159s.htm).
- Hyvärinen, Antero (2001), « Eco-labelling and Environmentally Friendly Products and Production Methods Affecting the International Trade in Textiles and Clothing », document n° ATC/ECOUR99, International Trade Centre, Genève, [www.intracen.org/worldtradenet/docs/information/referencemat/ecolabatc.pdf](http://www.intracen.org/worldtradenet/docs/information/referencemat/ecolabatc.pdf).
- IGEP : Indo-German Export Promotion Project (1994), Dyes and Dyestuffs : Indian Industry Profile and German Market Perspective, IGEP, New Delhi.
- Kaushik, Atul (2000), « Promoting Sustainable Trade : The Case of Environmental Requirements », étude préparée pour le Trade and Sustainable Development Project Workshop, Session III : Discussions on Other Developing Country Experiences, 12-14 avril 1999, IISD, Winnipeg, Manitoba, Canada, [http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10323583500pk\\_kaushik.pdf](http://web.idrc.ca/uploads/user-S/10323583500pk_kaushik.pdf).
- Kaushik, A. et M. Saqib (1999), « A Study of the Impact of Environmental Requirements on India's Export Performance and a Scoping Study for Environmentally Friendly Products », Projet 955/IND/97 de la CNUCED.
- OCDE (1997), « Études de cas sur les activités des donneurs à l'interface des échanges et de l'environnement », étude réalisée pour l'Atelier de l'OCDE sur les échanges, l'environnement et la coopération pour le développement, Consolider les nouvelles possibilités du commerce « vert », Paris, 2-3 juillet 1997, [www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en\\_2649\\_34665\\_1887062\\_119666\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en_2649_34665_1887062_119666_1_1_1,00.html).
- TEXPROCIL : Cotton Textiles Export Promotion Council of India (1997-98 et suivant), *Annual Report*, Mumbai, Inde.
- Vineis, Paolo (1994), « Epidemiology of Cancer from Exposure to Arylamines », *Environmental Health Perspectives*, vol. 102, supplément 6, octobre, pp. 7-10, résumé disponible à [www.oncolink.upenn.edu/cancernet/95/may/705430.html](http://www.oncolink.upenn.edu/cancernet/95/may/705430.html) - 16
- Woodward, Robert et Eric Clarke (1997), « Voluntary Cessation of Manufacture of Benzidine Dyes », in *OECD Environmental Health and Safety, Series on Risk Management* – n° 7, OCDE-GD(97)97, pp. 21-26.



### *Chapitre 3*

## **Limitation des résidus de traitement chimique dans les articles en cuir**

A la lumière des limites imposées sur la teneur des résidus chimiques tolérés dans le cuir et les articles en cuir, ce chapitre examine la façon dont les tolérances imposées par les pays importateurs ont affecté les exportateurs en cuir, particulièrement dans les pays les moins développés. Il attire l'attention sur l'importance de la diffusion des informations à ce propos et sur les effets bénéfiques de nouvelles réglementations sur l'environnement et sur la santé des travailleurs dans les pays en développement.

## Introduction

La valeur totale du commerce international du cuir et des articles en cuir est passée d'environ 16 milliards d'USD en 1994 à 98 milliards d'USD en 1998 (ONUUDI, 2001a). L'Union européenne est le plus gros fournisseur de cuir du monde, et l'un de ses pays membres, l'Italie, représente 15 % de la production de cuir de bovins et de veaux (IPTS, 2001). Les pays membres de l'OCDE restent les principaux importateurs, et on assiste à un transfert progressif de la production de cuir et d'articles en cuir dans les pays en développement d'Amérique du Sud et du sud-est asiatique. Parallèlement, les limites appliquées par les pays membres de l'OCDE aux teneurs en résidus chimiques des cuirs et articles en cuir se sont multipliées. Aujourd'hui, toute compagnie internationale de renom qui cherche à se procurer du cuir ou des articles en cuir dans les pays en développement ne se préoccupe plus uniquement des coûts, elle doit aussi s'assurer que les normes de protection de l'environnement applicables aux importateurs pourront être respectées.

L'adoption par plusieurs pays membres de l'OCDE de règlements limitant les résidus de traitements chimiques utilisés pour la fabrication d'articles en cuir a été une source de pressions croissantes sur les industries du cuir des pays en développement. Ces limites concernent le formaldéhyde, le cadmium, certains colorants azoïques, le pentachlorophénol (PCP) et le chrome hexavalent. Les pays les plus touchés par ces limites sont ceux qui procèdent au tannage et au finissage des cuirs et ceux qui produisent des chaussures et des vêtements comme l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Pakistan et la Turquie.

Plusieurs autres chapitres de cette publication se sont concentrés sur les effets produits par les limites imposées pour certains produits chimiques sur les exportateurs de textiles ou de vêtements. Ce chapitre s'intéresse plus généralement aux répercussions sur l'ensemble des exportateurs de cuir de diverses limites fixées par différents pays importateurs.

## Élaboration de la mesure environnementale

Le tannage du cuir est une activité industrielle nécessitant beaucoup d'intrants. Les matières premières (essentiellement des peaux) représentent 50 % à 70 % des coûts de production et les substances chimiques environ 10 % (IPTS, 2001). En outre, cette industrie peut être extrêmement polluante. Près de 90 % des cuirs sont tannés avec des sels de chrome, en particulier du chrome hexavalent. Le formaldéhyde a été diversement utilisé pour le tannage, le retannage et le finissage du cuir. Les chlorophénols, comme le polychlorobiphényle, ont été largement employés à une époque dans les tanneries comme biocides. Les azoïques servent communément de colorants. Toutes ces substances chimiques – dont beaucoup peuvent être cancérogènes – peuvent se retrouver dans le produit en cuir fini.

Depuis le début des années 70, plusieurs pays membres de l'OCDE ont adopté des mesures tendant à limiter les résidus des substances mentionnées ci-dessus dans les produits de consommation (jouets, textiles, vêtements, chaussures et autres articles en cuir, par exemple). Ces diverses législations étaient destinées à protéger les consommateurs d'une exposition à des substances chimiques dangereuses par contact avec la peau (ou dans le cas des enfants du fait de l'introduction de l'article en question dans la bouche) bien que plusieurs d'entre elles aient été adoptées du fait des craintes

suscitées par le rejet de métaux lourds dans l'environnement lorsque les articles en question sont jetés au terme de leur durée de vie utile (par exemple, incinération).

Au sein de l'Union européenne, des réglementations générales de ce type ont été introduites en vertu de la Directive du Conseil 76/769/CEE (CCE, 1976b) et ses modifications. Chacun des pays est libre de fixer des limites plus strictes que celles imposées au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, un choix qui est fréquemment adopté. Dans certains cas, la réglementation communautaire a été établie en prenant exemple sur un ou plusieurs États membres. Le tableau 3.1 résume les réglementations les plus pertinentes pour le cuir<sup>1</sup>. Le cadmium, même si cet agent chimique n'est pas utilisé pour le traitement du cuir, peut être présent dans des pigments utilisés pour colorer le cuir.

**Tableau 3.1. Limitation des résidus chimiques dans les articles en cuir importés dans les pays de l'OCDE**

Substance	Pays importateurs réglementant les résidus	Utilisation du cuir	Valeurs limites <sup>1</sup>
Pentachlorophénol (PCP)	UE <sup>2</sup>	Générale	5 à 1 000 ppm <sup>3</sup>
Cadmium (sous forme de Cd)	UE	Générale	75 à 100 ppm <sup>3</sup>
Certains colorants azoïques <sup>4</sup>	Autriche, Allemagne, Pays-Bas et Norvège	Générale	30 ppm
Chrome hexavalent (sous forme de Cr)	Allemagne	Générale	3 ppm
Formaldéhyde	Japon, Corée et plusieurs pays européens	Diverse <sup>5</sup>	15 à 1 000 ppm <sup>6</sup>

1. Pour le chrome hexavalent et les colorants azoïques, les limites fixées correspondent dans la plupart des cas aux limites de détection.

2. Ces réglementations existent également dans des pays hors Union européenne.

3. La limite inférieure est appliquée par certains États membres de l'Union européenne, la limite supérieure par l'Union européenne.

4. Colorants azoïques pouvant produire une ou plusieurs des 20 amines aromatiques citées dans une liste. La concentration limite correspond à la quantité d'amines présentes.

5. Les vêtements, les chaussures, les bracelets de montre et les meubles, par exemple.

6. Variation selon le pays et l'usage (les chiffres les plus faibles correspondent aux articles pour les enfants de moins de deux ans ; les chiffres les plus élevés aux vêtements de dessus pour adultes).

Source : CCE (1991a, 1991b).

Quatre autres directives de l'Union européenne portent sur les résidus présents dans le cuir. La Directive sur la pollution du milieu aquatique (CCE, 1976a) et les textes la modifiant ainsi que la Directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (CCE, 1996) impliquent une réglementation indirecte des diverses substances présentes dans les peaux brutes ou le cuir à l'état bleu humide, comme les biocides employés dans l'élevage pour protéger l'animal des maladies ou employés pour la conservation des peaux brutes. La Directive du Conseil 88/378/CEE (CCE, 1998) limite la teneur maximale de chrome extractible dans le cuir utilisé pour

1. Une nouvelle directive de l'Union européenne sur les produits biocides a été préparée (voir <http://europa.eu.int/comm/environment/biocides/>). Les chlorophénols autres que le PCP pourraient également être réglementés dans l'avenir.

la fabrication des jouets à 60 ppm. La Directive du Conseil 88/378/CEE (CCE, 2000), qui régleme le stockage et le traitement des véhicules hors d'usage exige que les composés et matériaux utilisés dans les véhicules (par exemple les sièges en cuir) mis sur le marché après le 1er juillet 2003 ne contiennent pas de chrome hexavalent ou de cadmium entre autres métaux lourds. Pour l'instant, aucune teneur maximale n'a été fixée pour le chrome hexavalent, bien que l'industrie prenne des dispositions en partant de l'hypothèse que la limite allemande actuelle sera adoptée.

En complément de ces mesures obligatoires, une douzaine de programmes d'éco-étiquetage mis en place comportent entre autres des critères relatifs au cuir et aux articles en cuir (Frendrup, 2001a). Dix d'entre eux fixent des impératifs relatifs aux procédés et aux méthodes de production ainsi qu'aux propriétés des produits. Ces programmes ont été instaurés par l'Union européenne, des États membres de l'Union européenne ou d'autres organismes communautaires ; deux par des organes internationaux et trois par des pays hors Union européenne (Brésil, Inde, Indonésie).

Enfin, les réglementations sur les achats publics « verts » ont eu aussi une incidence sur le marché. Ainsi, une loi danoise prévoit que les organismes d'État sont tenus d'intégrer dans leur politique d'achat la protection de leur environnement, et il existe des directives officielles sur des « achats écologiques » de divers articles en cuir. C'est ainsi que les produits conformes aux programmes autorisés d'éco-étiquetage et les fournisseurs se conformant aux programmes de contrôle et de gestion écologique ou ayant un certificat de gestion environnemental ISO se voient donner la préférence (Frendrup, 2001a).

### **Répercussions de la réglementation environnementale sur l'industrie du cuir des pays exportateurs**

Les principaux exportateurs de cuir et d'articles en cuir vers l'Union européenne sont des pays de l'Est et du sud-est asiatique (en particulier la Chine, l'Inde et le Pakistan) ou d'Amérique latine<sup>2</sup>. Généralement, les problèmes rencontrés par ces pays sont dus à l'absence d'informations, l'inadéquation des installations où sont pratiqués les tests, et leurs difficultés à obtenir des technologies de remplacement ou les produits chimiques indispensables.

Dans certains pays en développement, les plus grandes tanneries ont pu s'adapter plus facilement parce qu'elles appartenaient ou avaient des liens contractuels avec des compagnies transnationales dont le siège se trouvait en Europe. Non seulement certaines d'entre elles ont pris des mesures pour respecter les mêmes normes de protection de l'environnement mais aussi elles fournissent une aide sous forme de formation et de transfert de savoir-faire pour s'assurer que leurs sous-traitants des pays en développement se conforment aux nouvelles normes.

Néanmoins, le processus d'adaptation n'a pas toujours été facile. Lorsque l'Allemagne, en 1989, a interdit le PCP, par exemple (première des réglementations citées ci-dessus), l'industrie du cuir dans les pays en développement a été prise de court. En effet, l'Allemagne était, pour plusieurs de ces pays, un important marché, et

2. La dimension internationale du commerce du cuir complique toutefois la recherche de l'origine des articles en cuir. Dans les cas extrêmes, les peaux produites par un pays peuvent être transformées en cuir à l'état de bleu humide dans un second pays et transformées en cuir fini dans un troisième pays pour enfin être utilisées dans un quatrième pour la fabrication d'articles en cuir exportés dans un cinquième pays.

il était vital pour les exportateurs de cuir d'adapter leurs produits afin qu'ils soient conformes aux critères régissant leur importation en Allemagne. En 1990, un consultant engagé pour rédiger ce rapport a rencontré un grand tanneur indien qui lui a confié que l'interdiction allemande a eu l'effet d'une « bombe atomique » sur l'industrie du cuir indienne<sup>3</sup>.

Toutefois, par rapport à d'autres pays en développement, l'Inde a réussi à s'adapter relativement vite et efficacement (Wiemann *et al.*, 1994). A. Sahasranaman de Chennai en Inde décrit dans une lettre la situation<sup>4</sup> :

A la publication des règlements relatifs au PCP et aux colorants azoïques en Allemagne d'abord et dans d'autres pays de l'Union européenne ensuite, l'industrie du cuir en Inde a été prise de panique. Néanmoins, très rapidement le gouvernement est intervenu et a interdit la fabrication de PCP et son utilisation. De même, les fabricants de cuir ont soigneusement évité d'acheter des colorants laissant des résidus d'oxyde dans le cuir. De nombreux fabricants de colorants se sont également tournés vers des colorants ne contenant aucune de ces substances dangereuses. Parallèlement, avec l'aide du gouvernement et d'organismes donateurs comme le projet germano-indien de promotion des exportations, des installations de test spécialisées ont été créées dans différentes parties du pays pour rechercher la présence de PCP et de colorants azoïques dans les cuirs, etc.

L'Inde continue à procéder à des changements. Ainsi, en 2000 ce pays a mis en place un programme d'éco-étiquetage de cuirs finis. Dans ce programme sont mentionnées les teneurs en PCP, en chrome hexavalent, en formaldéhyde et les colorants azoïques interdits. (Frendrup, 2001b).

Grâce à tous ces changements, les tanneries indiennes ont amélioré la qualité écologique générale de leur production. Selon le Conseil national des exportateurs de cuir, il n'existe aucune tannerie dans la capitale du cuir de l'Inde, le Tamil Nadu, qui ne soit reliée à une installation de traitement des effluents (Fernandes, 2000). Des installations de traitement des eaux usées sont également installées dans d'autres centres de tannage, comme Kânpur, Jalandhar et Bangalore. De nombreuses tanneries seront transférées dans un énorme complexe industriel du cuir doté d'installations antipollution. De 15 à 20 tanneries indiennes ont obtenu la certification ISO 14001 et plusieurs autres ont déposé une demande (*Leather*, 2001a).

Ces évolutions ont également stimulé la recherche. Au Central Leather Research Institute de l'Inde, à Chennai, des chercheurs ont récemment développé des enzymes appelées amylases qui remplacent la chaux dans les opérations d'assouplissement du cuir (Bell, 2002 ; Thanikaivelan *et al.*, 2002). Semblables à l'enzyme de la salive humaine qui décompose les glucides en sucres simples, ces amylases sont aussi efficaces que la chaux pour débarrasser le cuir du mélange de protéines et de glucides appelé protéoglycane. Les peaux ainsi traitées sont tout aussi souples que les peaux chaulées, et les deux sont quasiment impossibles à différencier au microscope. Les chercheurs estiment que des amylases de qualité commerciale utilisées à une échelle industrielle ne reviendraient pas plus cher que les procédés chimiques classiques de tannage et produiraient moins d'effluents et de pollution. Par rapport au traitement

3. Conversation avec Willy Frendrup.

4. Lettre adressée à Willy Frendrup par A. Sahasranaman, du Bureau régional du programme, ONUDI, à Chennai, Inde.

traditionnel à base de chaux et de sulfure, le traitement enzymatique permet une diminution de 45 % de la demande chimique en oxygène (mesure de la charge polluante dans les eaux réceptrices) et une réduction de 95 % des boues solides produites au cours de l'épilage et de l'ouverture des fibres (qui représentent quelque 20 % des boues engendrées par l'ensemble du processus de traitement).

Au Zimbabwe, les deux plus grandes tanneries modernes ont réussi à se conformer à la réglementation européenne, et les substances interdites en Europe (leur plus gros marché à l'exportation) ont été éliminées des cuirs. Néanmoins, le manque de devises étrangères dans ce pays a rendu plus difficile et coûteuse l'acquisition des produits chimiques et du matériel nécessaires (*Leather*, 2001b). De nombreuses petites tanneries ont toujours une production non conforme.

Comme on peut le lire en plus de détail dans le chapitre 2, la recherche des résidus a posé un problème particulier dans les années qui ont immédiatement suivi l'introduction des teneurs maximales en produits chimiques du cuir. Depuis les années 90, un certain nombre d'installations de test ont été construites pour aider les exportateurs à déterminer si leurs produits contenaient des substances interdites ou à rechercher d'où provenaient les contaminants. Certaines des méthodes employées ont également posé des problèmes : en particulier des tests de recherche de chrome hexavalent et d'amines aromatiques libérées par les colorants azoïques donnaient par erreur des résultats positifs. Ces problèmes semblent avoir été surmontés. La réglementation relative au cadmium ne pose plus de problèmes à l'industrie du cuir dans la mesure où elle a cessé dans son ensemble d'utiliser des pigments contenant du cadmium. On résume ci-après la situation dans trois pays :

*Argentine.* La plupart des analyses nécessaires peuvent être réalisées dans l'institut du cuir ou dans les tanneries. Néanmoins, certaines tanneries font faire les tests ailleurs, habituellement en Europe.

*Inde.* Les installations indispensables pour procéder aux tests ont été mises en place.

*Pakistan.* Des laboratoires procédant à ces tests existent à Karachi et dans le Punjab. Un nouveau laboratoire accrédité doit être installé dans le centre de production moins polluante de Sialkot qui travaillera au service de l'industrie du cuir du Punjab.

## Réponses aux préoccupations des pays en développement

Les pays membres de l'OCDE et les organismes des Nations Unies ont fourni une aide technique considérable aux industries du cuir des pays en développement afin de les aider à s'adapter aux diverses réglementations sur les niveaux maximums de résidus dans les articles en cuir. Parmi les mesures prises, citons des programmes d'information sur les réglementations et les produits pouvant remplacer les substances chimiques incriminées et l'assistance technique pour aider les pays en développement à adopter des technologies plus propres. Ces dispositions sont décrites en plus de détail dans plusieurs autres chapitres.

### *Information sur les réglementations*

Le Centre néerlandais de promotion des importations en provenance des pays en voie de développement (CBI) avec l'aide d'un cabinet de consultants indépendants des

Pays-Bas, le CREM, a organisé une série d'ateliers entre octobre 1996 et janvier 1997 afin d'éviter que la législation des pays membres sur les colorants azoïques ne devienne un obstacle au commerce pour les exportateurs des pays en développement.

### *Assistance technique*

L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) est une des organisations intergouvernementales qui s'est employée le plus activement à fournir une assistance technique aux industries du cuir des pays en développement afin de leur permettre de se moderniser et d'améliorer leurs performances environnementales. En effet, le programme mis en place en Afrique orientale et australe est une de ses opérations les plus vastes et les plus complexes et à laquelle participent une multitude de partenaires pour le développement et de bénéficiaires directs dans dix pays. Depuis 1988, une trentaine de tanneries en Éthiopie, au Kenya, au Malawi, en Namibie, au Soudan, en Ouganda, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe ont bénéficié d'une aide dans le domaine de la lutte contre la pollution, centrée sur la mise en place ou l'amélioration d'installations de traitement des effluents. En 1995, l'ONUDI a créé l'Association des industries du cuir de l'Afrique orientale et australe (ESALIA), située à Nairobi au Kenya, dont la mission était d'acheminer l'aide, de recueillir les informations en retour et de coordonner toutes ses activités sur le terrain.

En 1997, l'ONUDI a lancé un projet (financé par le gouvernement suisse) qui était avant tout destiné à réduire la quantité des principaux polluants dans les tanneries comme les sels de chrome, les sulfures et les composés azotés. L'ONUDI s'est employée à instaurer cinq technologies moins polluantes ; tannage avec fort épuisement du chrome, épilage avec peu de sulfure, retannage compact, déchargement au dioxyde de carbone et traitement en milieu humide. D'après des tests effectués dans 11 tanneries de huit pays africains, ces cinq procédés sont prometteurs. Encouragée par ces résultats, l'ONUDI, avec le soutien de la Suisse, a mis sur pied un second projet destiné à faciliter l'adoption de techniques plus écologiques dans dix tanneries. Ce projet encourage l'adoption à plus grande échelle d'un concept de production moins polluant fondé notamment sur l'ajustement des opérations industrielles conventionnelles afin d'utiliser plus efficacement l'eau, l'énergie et les produits chimiques et de réduire au maximum les déchets. L'audit environnemental est un instrument décisif pour l'application de cette stratégie. Ces audits sont réalisés en collaboration étroite avec les centres nationaux pour une production plus propre mis en place par l'ONUDI et le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en Éthiopie, au Kenya, en Tanzanie et au Zimbabwe.

Cette aide est venue compléter celle des associations de l'industrie comme l'Union internationale des sociétés de techniciens et chimistes du cuir (IULTCS), la Commission de l'environnement et des déchets de l'Union internationale environnement (IUE) qui a publié des directives mises à jour chaque année (IUE, 2001) et la Commission for Chemical Analyses, de l'Union internationale produits chimiques (IUC), qui normalise et publie des méthodes d'analyse.

### **Observations**

Les normes de protection de l'environnement adoptées par les pays industrialisés soulèvent certes des problèmes commerciaux pour les exportateurs des pays en

développement mais, dans le cas des tanneries, elles ont aussi permis d'améliorer plus vite la sûreté et la santé des travailleurs et de réduire la pollution de l'eau et de l'air.

Dans le secteur du cuir, les réglementations environnementales des importateurs ont semble-t-il accentué les disparités déjà présentes entre de gros producteurs modernes orientés vers l'exportation et les petits producteurs qui souvent sont plutôt des industries familiales. (Dans la plupart des cas, même si les petites tanneries sont plus nombreuses, elles ne représentent qu'une infime partie du volume de la production totale). La disparité est aussi apparente entre les industries du cuir dans les pays qui se développent rapidement et les pays les moins avancés (PMA). Dans des pays comme l'Inde, la Chine ou le Pakistan, le marché est suffisamment grand pour que les produits chimiques et le matériel nécessaire soient disponibles, et plusieurs tanneries ont les ressources économiques leur permettant d'assumer les surcoûts découlant de leur achat. En revanche, les tanneries des PMA ont eu du mal à accéder aux technologies moins polluantes ou ont été dissuadées de le faire en raison de leurs prix élevés.

Le transfert efficace des informations et du savoir-faire est crucial pour les exportateurs. En ce qui concerne les produits chimiques nécessaires à la production, les exportateurs ont besoin de temps pour réaménager leurs chaînes de fabrication et pour tester les propriétés de nouveaux produits chimiques ou d'autres matières premières utilisées pour la production. Il est également indispensable que les tanneries puissent avoir plus largement recours à des organismes de certification indépendants fournissant des services rapidement et à des coûts raisonnables. Ceci implique non seulement l'existence d'instituts compétents pour procéder aux tests mais aussi l'existence d'organismes d'agrément compétents.

## Références

- Ball, Philip (2002), « Green Tan Alley : Saliva Enzymes Clean Up Leather Processing », *Nature* (en ligne), 2 octobre, [www.nature.com/nsu/021001/021001-3.html](http://www.nature.com/nsu/021001/021001-3.html).
- CCE : Commission des Communautés européennes (1976a), « Directive 76/464/CEE du Conseil du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté », *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 129 (18/5).
- CCE (1976b), « Directive 76/769/CEE du Conseil du 27 juillet 1976 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses », *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 262 (27/9).
- CCE (1988), « Directive 88/378/CEE du Conseil du 3 mai 1988 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets, *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 187 (16/7).
- CCE (1991a), « Directive 91/173/CEE du Conseil du 21 mars 1991 portant neuvième modification de la Directive 76/769/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses », *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 85 (5/4 1991) [pentachlorophénol].
- CCE (1991b), « Directive 91/338/CEE du Conseil du 18 juin 1991, portant dixième modification de la Directive 76/769/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses », *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 186 (12/7 1991). [cadmium].
- CCE (1996), « Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution », *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 257 (10/10).
- CCE (1999), « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant dix-neuvième modification de la Directive 76/769/CEE du Conseil concernant la limitation de la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses », COM 620 final, 10/12. [colorants azoïques]
- CCE (2000), « Directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage », *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 269 (21/10).

- Fernandes, Vivian (2000), « Cruelty to Animals Forces U.S. Retailer to Boycott India Leather; Industry Dismayed », *indiamarkets.com*, 28 avril, [www.indiamarkets.com/imo/industry/leather/leatherfeal.asp](http://www.indiamarkets.com/imo/industry/leather/leatherfeal.asp).
- Frendrup, Willy (2001a), « Ecolabelling, Environmental Management and Related Activities », ONUDI, 2 avril.
- Frendrup, Willy (2001b), Communications personnelles avec Carlos Cantera, CITEC, Buenos Aires, Argentine ; Gustavo Gonzalez-Quijano, COTANCE, Bruxelles, Belgique ; Anyway H. Munjoma, SIRDC, Harare, Zimbabwe ; Shujauddin Siddiqui, Government of Pakistan Export Promotion Bureau, Peshawar, Pakistan.
- IPTS : Institute for Prospective Technological Studies (2001), Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) : Reference Document on Best Available Techniques for the Tanning of Hides and Skins, Séville, [ftp://ftp.jrc.es/pub/eippcb/doc/tan\\_final\\_0203.pdf](ftp://ftp.jrc.es/pub/eippcb/doc/tan_final_0203.pdf).
- IUE : International Union Environment, Commission of the International Union of Leather Technologists and Chemists Societies (2000), « IUE Guidelines for Restricted Products in Leather », projet, Commission IUE, Barcelone, [www.valles.com/aeic/Safe00.doc](http://www.valles.com/aeic/Safe00.doc).
- Leather* (2001a), « Far East Provides Main Market », avril 2001, pp. 53-58.
- Leather* (2001b), « ITC Reports on Africa », octobre 2001, p. 30.
- ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (2001a), *Cleaner Leather Production : The Changing Environmental Image of African Tanneries*, Vienne.
- ONUDI (2001b), « Global Forum on Leather », *UnidoScope*, 2-8 juillet, Vienne, [www.unido.org/en/doc/4750#chapter1a](http://www.unido.org/en/doc/4750#chapter1a).
- Thanikaivelan, P., J. R. Rao, B. U. Nair et T. Ramasami (2002), « Zero Discharge Tanning : A Shift from Chemical to Biocatalytic Leather Processing », *Environmental Science and Technology*, 36, pp. 4187-4194.
- Wiemann, J., T. Bünning, G. Danne, C. Hagenmaier, R. Kölling, R. Siller et A. Wende (1994), Ecological Product Standards and Requirements as a New Challenge for Developing Countries' Industries and Exports : The Case of India's Leather, Textile and Refrigeration Industries, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.

## *Chapitre 4*

### **Limites sur le cadmium dans les plastiques et le PVC**

Ce chapitre examine les effets de la Directive de l'UE limitant le niveau acceptable du cadmium, un métal toxique employé dans la production des matières plastiques. Il montre que des produits contenant un niveau supérieur à celui autorisé continuent à être importés, parfois en raison de l'ignorance des pays producteurs et exportateurs, parfois en raison des différences des limites établis par les pays de l'UE, et parfois à cause de la multiplicité des composants qui entrent dans la fabrication des produits importés et qui sont obtenus d'une multiplicité de fournisseurs, dont certains respectent la réglementation et d'autres non.

## Introduction

En 1991, l'Union européenne a publié une directive limitant la mise sur le marché et l'emploi de produits renfermant du cadmium au-delà d'une limite fixée à 100 parties par million (ppm). Ce métal toxique, qui entre dans la fabrication des certains articles en plastique et en polychlorure de vinyle (PVC), s'accumule dans l'environnement une fois qu'ils ont été éliminés et incinérés. Au fil des années, les inspections ont révélé que de nombreux produits importés – notamment ceux fabriqués en Chine (y compris à Hongkong et au Taïpeh chinois), mais aussi en Thaïlande et en Indonésie – renferment encore des teneurs en cadmium supérieures à la limite de 100 ppm. Parmi ces produits figurent du matériel électronique, des sacs en plastique et même des jouets.

Cette mesure ne semble guère avoir affecté le commerce, les substituts du cadmium étant courants et leur coût comparable. Néanmoins, des articles en plastique et en vinyle non conformes à la limite fixée par l'UE continuent d'être importés, et ce souvent par des entreprises qui pensent que ces articles respectent la législation. Des études ont montré que les normes de l'UE étaient ignorées des petites et moyennes entreprises (PME) des pays exportateurs les moins respectueux de la réglementation. Un groupe représentant les organismes de répression des fraudes des États membres de l'UE et de la Norvège est en train d'étudier un projet destiné à améliorer la communication avec ces exportateurs.

## Élaboration de la mesure environnementale

En 1976, le Conseil des Communautés européennes a arrêté la directive 76/769/CEE visant à limiter « la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses ». Les 15 années qui ont suivi ont vu s'ajouter des preuves incontestables de la nécessité de réduire le rythme d'accumulation des métaux lourds dans l'environnement, notamment le cadmium.

À l'instar de bon nombre d'autres métaux lourds, le cadmium a une multitude d'applications industrielles<sup>1</sup>. Mais il persiste dans l'environnement, interfère avec des processus biologiques, est toxique pour les êtres humains à faible dose et constitue un facteur de risque à l'égard de cancers humains, notamment le cancer du poumon et de la prostate. L'une des voies d'entrée du cadmium dans l'environnement, même dans les pays dont l'industrie n'utilise pas ce métal, est l'élimination et, plus particulièrement, l'incinération des produits qui en contiennent<sup>2</sup>. Certains fabricants de plastiques (PVC, polyuréthane, polystyrène et polypropylène) utilisent encore des composés du cadmium comme pigments (colorants) ou, dans le cas du PVC, comme stabilisateurs. Les substituts du cadmium dans les plastiques, tels les composés du baryum et du zinc, ou du calcium et du zinc, sont largement disponibles pour la plupart des applications et n'élèvent pas sensiblement les coûts, ni ne diminuent la qualité des produits.

- 
1. Il est très employé en galvanoplastie, par exemple, qui en consomme 60 %.
  2. La principale voie d'absorption du cadmium (chez les non fumeurs) est l'ingestion. Le cadmium se trouve à l'état de traces dans des aliments d'origine naturelle ; l'épandage d'engrais phosphatés renfermant du cadmium et de boues d'épuration sur les cultures (l'usage variant suivant les pays) accroît l'exposition moyenne. La deuxième voie d'exposition importante des personnes est l'inhalation ; notamment des émissions dégagées par la combustion de combustibles fossiles. Voir [www.cadmium.org/introduction.html](http://www.cadmium.org/introduction.html).

Afin de réduire l'exposition des êtres humains et de l'environnement au cadmium, l'UE a arrêté la directive 91/338/CEE (« directive cadmium ») visant à limiter la mise sur le marché et l'emploi de produits contenant du cadmium au-delà d'une limite déterminée. À l'époque, et encore aujourd'hui, il n'existait pas de limites maximales reconnues internationalement relatives à la teneur en cadmium des produits. Il existait toutefois plusieurs limites nationales, comprises dans une fourchette allant de 1 000 parties par million (ppm) de cadmium élémentaire dans tous les produits (Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement – EPA) à l'interdiction totale du cadmium décrétée par la Suède dans les peintures, les stabilisants et les colorants. Finalement, le Conseil a fixé un plafond à 100 ppm<sup>3</sup>. Cette limite ne constitue pas une tolérance zéro, puisque la limite de détection du cadmium est bien inférieure et se situe aux alentours de 5 ppm.

Entrée en vigueur en 1992, cette limite s'applique à tous les produits fabriqués dans, ou importés vers l'UE. Les produits composites, par exemple une radio composée de plastique, de céramique et de métaux, sont également couverts par la directive, qui stipule que la limite légale s'applique à la concentration de cadmium dans n'importe quelle partie du produit, si petite soit-elle. Une exception avait été faite pour les châssis de fenêtre en PVC, mais depuis, une initiative volontaire de l'industrie s'est attaquée à cet aspect du problème (encadré 4.1).

La notification et l'adoption des directives de l'UE sont régies par des procédures qui imposent de nombreuses consultations avec les parties prenantes et la diffusion publique des projets. Les projets officiels et la version finale de ces directives sont publiés dans le *Journal officiel des Communautés européennes* et sur Internet. Aujourd'hui, les intérêts des pays en développement sont également pris en considération, le cas échéant. Par exemple, en élaborant la directive sur les colorants azoïques, l'UE a mené une étude sur les répercussions d'une interdiction des colorants azoïques et des produits traités par des colorants azoïques sur les fournisseurs de ces pays ([http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l\\_243/l\\_24320020911en00150018.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_243/l_24320020911en00150018.pdf)). La directive cadmium avait été rédigée et proposée avant que ces procédures se généralisent, de sorte que ses effets sur les exportateurs des pays en développement n'ont pas été explicitement pris en compte lors de sa conception. Toutefois, l'UE avait conduit une étude d'évaluation des risques avant d'arrêter sa limite.

Tous les États membres de l'UE appliquent cette directive depuis 1993. Durant les premières années, le contrôle s'appliquait de la même façon aux États membres et aux produits importés. En 1995, l'Inspection néerlandaise de l'environnement a réalisé une étude sur l'importation et la production de produits contenant du cadmium aux Pays-Bas. Cette étude a révélé que quelque 15 % à 25 % des produits synthétiques contrôlés renfermaient des teneurs en cadmium supérieures à la limite nationale de 50 ppm (qui a depuis été portée à 100 ppm). Environ 80 % des produits contrôlés étaient importés de pays non européens et la moitié de ces produits étaient déjà commercialisés sur le territoire de l'UE ; autrement dit, ils n'avaient pas été interceptés par les agents des douanes.

---

3. La Suède a été autorisée à maintenir son interdiction jusqu'au 1er janvier 1999, de même que les Pays-Bas qui avaient établi une limite de 50 ppm.

#### **Encadré 4.1. L'initiative « Vinyl 2010 » et les actions récentes de la Commission européenne**

En mars 2000, l'industrie du PVC (fabricants de PVC et d'additifs et transformateurs de PVC, représentés par leurs associations européennes : ECVM, ECPI, ESPA et EuPC) a formé une organisation appelée « Vinyl 2010 » et s'est volontairement engagée à s'attaquer à différents impacts du PVC sur l'environnement. Cet engagement est assorti de plans qui visent à réduire les émissions de cadmium au stade de la production, à limiter l'usage du cadmium et à mettre en œuvre progressivement des objectifs de recyclage. Il s'accompagne aussi de la mise en place d'un fonds conçu pour financer des projets de recherche.

Quatre mois plus tard, la Commission européenne publiait un livre vert sur les Problèmes environnementaux du PVC (CCE, 2000) dans lequel elle estimait que la « contamination de l'environnement par le cadmium ... devrait être évitée autant que possible » et définissait plusieurs mesures envisageables. Par la suite, le Parlement européen a adopté une résolution sur le livre vert, dans laquelle il reprochait à la Commission de ne pas avoir conduit d'analyse du cycle de vie des produits en PVC pour comparer ce dernier avec d'autres matériaux. Il a également appelé la Commission à mettre au point le plus rapidement possible un projet de stratégie horizontale à long terme sur le remplacement du PVC. Il recommandait entre autres la mise en place d'un système de recyclage similaire à celui des véhicules, ainsi que l'étiquetage obligatoire de tous les matériaux plastiques.

En mars 2002, l'industrie du PVC s'est de nouveau engagée à éliminer complètement l'utilisation de stabilisants à base de cadmium d'ici 2010. En fait, cet objectif avait déjà été atteint : dès mars 2001, les producteurs européens d'additifs du PVC avaient cessé de commercialiser des stabilisants à base de cadmium sur le marché européen (Vinyl 2010, 2002).

Dans sa directive 1999/51/CE, la Commission s'est engagée à réexaminer, avant le 31 décembre 2002, les dispositions relatives au cadmium de l'annexe I de la directive 76/769/CEE, à la lumière des résultats des évaluations des risques et de l'évolution des travaux sur les substituts. Un projet de directive a été débattu en comité le 30 juin 2002.

Les États membres de l'UE n'ont pas tous accordé la même importance à la mise en application de la directive. Si bien que des produits non conformes à la réglementation ont pu être importés dans un État membre et vendus dans un autre qui contrôle pourtant efficacement les importations en provenance de pays tiers. Au dire de certains experts, cette faille contribue à l'impression qui prévaut parmi les importateurs selon laquelle les chances de se faire prendre pour non-respect de la directive cadmium sont faibles. Ces dernières années, les inspections ont fait apparaître qu'une grande proportion des produits contenant plus de 100 ppm de cadmium avaient été fabriqués en Chine continentale, à Hongkong (Chine) et au Taïpeh chinois.

#### **Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement**

L'analyse des violations de la directive cadmium a montré que l'application inégale de la réglementation n'est pas le seul problème et qu'on tente d'y remédier. Ce qui préoccupe davantage les autorités de l'UE, en revanche, c'est la méconnaissance générale de la directive par les pays en développement qui produisent les biens concernés.

Trois possibilités s'offrent à l'importateur qui tente d'introduire des produits contrevenant à la directive :

- Vendre les produits dans un pays extérieur à l'Espace économique européen (EEE).
- Retourner les produits dans leur pays d'origine.
- Se débarrasser des produits – ou du composé non conforme (par exemple, l'emballage en plastique) si les différents constituants du produit sont séparables – sous la supervision des autorités compétentes ; tous frais d'élimination étant à la charge de l'importateur.

Les produits renfermant du cadmium ne sont réexpédiés ailleurs que dans le cas assez peu fréquent où les autorités douanières trouvent des produits qu'elles soupçonnent d'enfreindre la directive cadmium et qu'elles empêchent d'entrer dans le pays. Dans ce cas, les importateurs peuvent chercher d'autres marchés susceptibles d'écouler leurs produits. Une minorité d'importateurs peu scrupuleux ont profité de la rigueur variable de l'application de la directive entre les États membres pour tenter de réintroduire les produits refusés dans l'UE par une autre porte d'entrée. Les importateurs soucieux de se conformer à la directive, quant à eux, mettront fin à leur contrat commercial avec leur(s) fournisseur(s) ou insisteront auprès de ces derniers pour qu'ils modifient leurs procédés de production, de façon à ce que leurs prochaines livraisons soient conformes à la limite européenne sur le cadmium.

Cependant, en général, les importateurs n'ont au mieux qu'un pouvoir de contrôle limité sur leur filière d'approvisionnement, risquant ainsi de contrevenir involontairement à la directive. Les observateurs ont recensé quatre problèmes fondamentaux : *i)* le manque d'information ; *ii)* le foisonnement de normes internationales ; *iii)* la complexité de la chaîne de production ; et *iv)* le manque de laboratoires de contrôles compétents.

### ***Manque d'information***

Les grands distributeurs européens refusent habituellement de vendre des produits renfermant du cadmium, même à l'état de traces, et mentionnent cette exigence dans le cahier des charges qu'ils envoient à leurs fournisseurs. En général, les gros producteurs ou les entreprises qui s'adressent au marché européen sont au courant du problème du cadmium et connaissent la norme européenne. Ils connaissent également les substituts du cadmium. Le manque d'information concerne surtout les petites entreprises à faible niveau technologique qui appliquent des bas salaires, dont certaines exportent leurs produits par l'intermédiaire de petits importateurs européens. L'ignorance de la législation semble prédominer parmi les entreprises nouvellement créées, qui ne font pas figurer de prescriptions relatives à la teneur en cadmium dans leur cahier des charges.

Un représentant de la DG-III contacté dans le cadre de cette étude estime que les directives européennes relatives aux substances et préparations dangereuses n'entravent généralement pas les échanges des pays en développement : les organismes de promotion des exportations des pays concernés suivent de près l'évolution de la législation européenne. À titre d'exemple, le Conseil de développement du commerce de Hongkong (Chine) publie régulièrement des articles sur les propositions de législation de l'UE. En Chine continentale, la pénétration de ces informations semble

cependant être un peu lente que dans les autres pays en développement, peut-être en partie à cause de la barrière linguistique.

### ***Foisonnement de normes internationales***

La Chine produit des marchandises en plastique pour sa propre consommation et pour l'exportation (principalement vers l'UE et les États-Unis). On estime que les proportions de produits exportés de Chine ou de Hongkong risquant de contenir du cadmium se répartissent de façon à peu près équilibrée entre les marchés de l'UE et des États-Unis. La différence entre l'ancienne norme des États-Unis (1 000 ppm) et les normes de l'UE, plus récentes, peut parfois prêter à confusion<sup>4</sup>. Du fait que la norme américaine précède la norme européenne d'un bon nombre d'années, beaucoup d'entreprises manufacturières plus anciennes suivent encore cette norme. Le passage d'un procédé de production (aligné sur la norme d'outre-Atlantique) à l'autre (aligné sur la norme européenne) complique la logistique et élève les coûts. Ce problème affecte surtout les fabricants qui produisent principalement à destination des marchés non européens et dont les installations de production datent d'avant les années 90.

### ***Complexité de la chaîne de production***

La chaîne de production des produits concernés est souvent compliquée. Au cours du cycle de vie d'un produit, ses différents composants peuvent avoir été assemblés et vendus plusieurs fois. Souvent, les acheteurs et les usines d'assemblage ignorent, et seraient d'ailleurs bien en peine de connaître, la teneur en cadmium de chaque composant du produit. Les assembleurs achètent habituellement les composants les moins chers : le prix et la fiabilité des réseaux établis constituent des critères cardinaux.

Pour l'exportateur, il peut être difficile et onéreux de remonter à l'origine de tous les composants du produit et de vérifier s'ils contiennent du cadmium. Un changement de fournisseur accroît le coût de la transaction. Étant donné la complexité de la chaîne de production, même une stratégie comportant un cahier des charges pour les produits ne s'avère pas toujours « étanche ». Cette explication est corroborée par les déclarations officielles des détaillants européens, en particulier les plus importants, dont des contrôles ont montré qu'ils enfreignaient la directive.

### ***Manque de laboratoires de contrôle compétents***

La remise de résultats d'essais trafiqués ou incorrects à un stade précoce de la chaîne d'approvisionnement est l'une des principales raisons invoquées par les entreprises n'ayant pas respecté la directive cadmium. La prédominance de chaînes de production et de commercialisation où les divers composants proviennent de multiples fabricants ajoute encore à la complexité du problème. Des entretiens révèlent que les instituts de contrôle locaux, en particulier en Chine continentale, sont souvent dans l'incapacité d'effectuer les essais conformément aux méthodes approuvées. De temps en temps, des pots-de-vin « aident » aussi les laboratoires à fournir des résultats favorables. Cependant, à Hongkong où il existe plusieurs instituts de contrôle de réputation internationale, le manque d'informations (sur les bonnes méthodes d'essai)

4. Il arrive aussi parfois que la directive cadmium soit confondue avec la limite de migration pour les jouets fixée par l'UE (EN 71 : normes maximales de migration pour le cadmium), par les exportateurs chinois comme par les importateurs européens.

ou le refus d'engager des dépenses supplémentaires pour financer les essais semblent être les causes principales de la non conformité.

### Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Depuis 1998, des représentants des organismes de répression des fraudes de la plupart des États membres de l'UE (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et, depuis janvier 2000, la France) ainsi que du pays partenaire de l'UE, la Norvège (appartenant à l'EEE), participent à EuroCad, un projet de mise en application effective des dispositions réglementaires. Lors de leur première conférence, tenue en septembre 1999, les membres d'EuroCad ont convenu de prendre plusieurs mesures en vue d'accroître l'efficacité du contrôle au sein de l'EEE et en ont examiné les résultats au cours d'une deuxième conférence, en mai 2000. Réunis pour la troisième fois en janvier 2001, les membres d'EuroCad ont proposé d'étudier les possibilités de mener un projet destiné à améliorer la communication avec les pays d'origine des produits à problèmes, en particulier la Chine. En septembre 2001, ils ont débattu une analyse des possibilités de communication ; en outre, ils ont approuvé un projet visant à étudier si ces possibilités sont exploitables. Pour l'heure, cette étude de faisabilité reste encore à financer, mais si elle est menée à bien, il est probable qu'elle débouchera sur une meilleure connaissance de la directive cadmium en Chine continentale et à Hongkong et atténuera ainsi l'une des principales raisons pour lesquelles la limite sur le cadmium est régulièrement dépassée : le manque d'information.

Au niveau de l'UE, la Direction générale du commerce de la Commission européenne soutient la mise en place d'un Centre pour l'innovation et le commerce durable (STIC), « partenariat de type II » conçu par le Comité scientifique du Commonwealth (CsC), les Partenaires européens pour l'environnement (PEE) et l'Institut tropical royal des Pays-Bas, et supervisé par un comité consultatif international. Le STIC a pour but d'aider les pays en développement à connaître et à respecter les normes et réglementations techniques, et d'entretenir un dialogue sur les questions réglementaires de manière à évaluer les effets potentiels des nouvelles initiatives prises dans ce domaine sur l'accès des pays en développement aux marchés et à réfléchir aux solutions envisageables.

### Observations

La directive cadmium ne semble pas avoir fortement nui aux exportations de produits à base de plastique et de PVC dans l'UE. Néanmoins, une proportion non négligeable de ces produits renferme encore des concentrations de cadmium supérieures au plafond de 100 ppm. Les études ont montré que, même après plus de dix ans, de nombreux exportateurs ignorent encore la directive et les conséquences du non-respect de celle-ci.

Au départ, ni la Commission européenne, ni les États membres de l'UE, n'avaient pris de mesures concrètes pour expliquer la directive aux exportateurs. En tout état de cause, il aurait été extrêmement difficile de communiquer directement avec les milliers d'exportateurs potentiels. Néanmoins, grâce au projet EuroCad et au STIC, ils commencent à prendre les premières mesures pour s'attaquer à cet obstacle que constitue la carence d'information.

## Références

- CCE Commission des Communautés européennes (1976), « Directive du Conseil 76/464/CEE du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté », *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 129 (18/5).
- CCE (1991), « Directive du Conseil 91/338/CEE du 18 juin 1991 portant dixième modification de la directive 76/769/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (cadmium) », *Journal officiel des Communautés européennes*, L 186 (12/7).
- CCE (2001), conversation entre Mme L. Perenius et Mme Janet Mensink.
- Environment Daily* (2001), « Results of CLEEN Conference (EUROCAD) Vienna », 1062, 18 septembre.
- ERM : Environmental Resources Management (1998), « Study on the Effects on suppliers in Developing Countries of a Ban on Azo Dyes and Products Treated by Azo Dyes », rapport préparé pour la Commission européenne (DG-III), ERM, Oxford.
- EuroCad (2001), « Communication on the EU Cadmium Directive towards the Far East », proposition d'un projet d'une étude de faisibilité, août.
- Inspection de l'environnement, Pays-Bas, M. F. van Nieuwenborg, coordinateur de projet « Communication on the EU Cadmium directive towards the Far East », EUROCAD.
- Vinyl 2010 (2002), *The Voluntary Commitment of the PVC Industry : Progress Report 2002*, Bruxelles, [www.stabilisers.org/documents/Vinyl2010\\_ProgRep\\_2904\\_final.pdf](http://www.stabilisers.org/documents/Vinyl2010_ProgRep_2904_final.pdf).

## *Chapitre 5*

### **Procédures d'importation de l'essence aux États-Unis**

Ce chapitre examine comment la « Gasoline Rule » des États-Unis, qui vise à réduire les polluants dans le pétrole afin de répondre aux objectifs environnementaux, a affecté les raffineries étrangères désireuses d'accéder au marché américain. Il décrit la façon dont ont été définis les critères auxquels les pays exportateurs doivent répondre et les procédures qui ont été adoptées. Il met en relief le besoin de prendre en compte les effets sur l'accès au marché des principaux exportateurs des pays en développement en élaborant la réglementation.

## Introduction

En 1990, les États-Unis ont modifié le Clean Air Act (CAA) dans l'intention de réduire les substances toxiques et les autres polluants atmosphériques engendrés par la combustion de l'essence produite ou importée aux États-Unis<sup>1</sup>. Trois ans après, le 15 décembre 1993, l'Environmental Protection Agency (EPA) a promulgué une réglementation relative à l'essence portant application de cette loi<sup>2</sup> qui est connue sous le nom de « Gasoline Rule ».

Deux pays en développement exportateurs, le Venezuela et le Brésil, se trouvant dans l'obligation de procéder à des adaptations coûteuses pour que leur production puisse être conforme à la Gasoline Rule, ont déclaré que cette règle était discriminatoire dans la mesure où l'essence importée devait respecter des normes différentes et moins favorables que celles appliquées à l'essence domestique. En 1995, ils ont officiellement contesté auprès de l'OMC cette règle relative à l'essence et leur plainte a abouti à une première décision des groupes spéciaux, puis à une décision de l'Organe d'appel après la création de l'Organisation. Le rapport des Groupes spéciaux<sup>3</sup> et le rapport de l'Organe d'appel<sup>4</sup> concluaient que cette règle n'était pas conforme aux engagements pris auprès de l'OMC.

Les États-Unis ont donc révisé leur réglementation afin de la mettre en conformité avec la décision de l'OMC. Le gouvernement des États-Unis a aidé de diverses manières les raffineurs étrangers à assimiler et respecter la version révisée de la Gasoline Rule, y compris en envoyant sur place des conseillers techniques. L'expérience semble positive. Depuis, des sociétés brésiliennes et norvégiennes ont utilisé les nouvelles procédures qui ont également été incorporées dans d'autres domaines de la législation de protection de l'environnement des États-Unis.

## Élaboration de la mesure environnementale

En 1997, le Clean Air Act a défini de nouveaux objectifs de qualité de l'air dans les zones urbaines. Ces objectifs concernaient entre autres les oxydes d'azote (NOx), le monoxyde de carbone, l'ozone, les composés organiques volatils (COV), le benzène et d'autres polluants atmosphériques toxiques. À la fin des années 90, il est clairement apparu que plusieurs zones urbaines n'avaient pas respecté les objectifs fixés du fait principalement des émissions automobiles, en particulier des gaz émis par les véhicules à essence. Plusieurs solutions ont été étudiées pour régler ce problème. Au bout du compte, le Congrès américain a adopté un train de mesures imposant notamment différentes qualités d'essence pour différentes zones.

Le CAA a mis en place deux programmes afin que la pollution atmosphérique engendrée par la combustion de l'essence ne dépasse pas les niveaux de 1990 et que les

1. Amendement 42 U.S.C. Para. 7545 (k). Le Clean Air Act a été initialement adopté en 1963 afin de prévenir et maîtriser la pollution de l'air aux États-Unis.
2. Cette réglementation s'intitulait : « Regulation of Fuels and Fuel Additives – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline », 40 CFR 80, 59 Federal Register 7716 (16 février 1994).
3. États-Unis – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WTO Doc WT/DS2/R (29 Jan 1996), réimpression 35 I.L.M. 276, 300 (1996) (dénommé ici le rapport du Groupe spécial).
4. États-Unis – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WTO Doc WT/DS/2/9 (20 mai 1996), réimpression 35 I.L.M. 603, 611 (1996) (dénommé ici « rapport de l'Organe d'appel »).

polluants dans les principaux foyers de peuplement soient réduits<sup>5</sup>. Le premier programme concerne l'essence « nouvelle formule » qui doit être vendue dans les zones dites de non-conformité aux normes, comme les zones urbaines souffrant des plus graves pollutions à l'ozone. Le deuxième programme se rapporte à l'essence « ancienne formule » qui continuera à être vendue aux consommateurs ailleurs aux États-Unis.

Le CAA définit certaines caractéristiques de composition et de performance pour l'essence « nouvelle formule » tout en exigeant que l'essence « ancienne formule » reste aussi propre qu'elle l'était en 1990. En ce qui concerne l'essence « nouvelle formule », la CAA précise que sa teneur en oxygène ne doit pas être inférieure à 2 % en poids, sa teneur en benzène ne doit pas dépasser 1 % en volume et elle ne doit pas contenir de métaux lourds, notamment du plomb et du manganèse. Ces caractéristiques ont été complétées par certains impératifs de performance – réduction de 15 % des émissions de COV et de polluants atmosphériques toxiques (substances toxiques) sans aucune augmentation des émissions d'oxyde d'azote (NOx)<sup>6</sup> – calculés en comparant les émissions de véhicules automobiles représentatifs de 1990 avec de l'essence « nouvelle formule » et avec de l'essence de 1990. Pour l'essence « ancienne formule », la CAA précise qu'aucun raffineur, mélangeur ou importateur d'essence ne peut vendre de l'essence qui produit des niveaux d'émission de COV, de substances toxiques, de NOx ou de monoxyde de carbone supérieurs aux niveaux émis par l'essence vendue en 1990<sup>7</sup>.

L'application de ces impératifs de la CAA a été confiée à l'EPA<sup>8</sup>. En élaborant la réglementation sur l'essence, l'EPA a fixé expressément quelques-unes des caractéristiques de l'essence tout en exigeant que d'autres soient maintenues aux niveaux de 1990 ou en dessous (règle de « non-dégradation »). En particulier, de 1995 à 1997, un « modèle simple » a été adopté conformément auquel des objectifs précis sont fixés pour certaines qualités de l'essence (pression de vapeur Reid des hydrocarbures, benzène, oxygène et substances toxiques) tandis que d'autres paramètres, comme les teneurs en soufre, en oléfines et en T-90, doivent être maintenus au niveau de 1990 ou en dessous selon les règles de non-dégradation (tableau 5.1). Il importe de souligner que cette approche s'est considérablement modifiée lorsque le « modèle simple » a été remplacé par le « modèle complexe » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998<sup>9</sup>. Dans le cadre du programme relatif à l'essence « ancienne formule », les règles de non-dégradation

5. Section 211(k), CAA.
6. Section 211(k)(2)-(3), CAA. À partir de 2000 l'essence « nouvelle formule » devra se conformer à de nouvelles normes, à savoir une réduction de 20 % à 25 % des émissions de COV et de substances toxiques sous réserve de l'avis formulé par l'EPA sur la faisabilité et le coût de l'application de ces nouvelles règles.
7. Section 211(k)(8).
8. En fait, l'EPA réglemente la qualité environnementale de l'essence depuis 1973, date à laquelle a été promulguée la première réglementation concernant la teneur en plomb de l'essence.
9. En particulier, les règles de non-dégradation applicables à l'essence « nouvelle formule » n'étaient valables que dans le « modèle simple ». Ce qui signifie qu'à partir de 1998, lorsque le « modèle complexe » a été adopté, l'essence « nouvelle formule » ne pouvait plus être conforme aux normes de non-dégradation et dès lors les niveaux de base à respecter par chacune des raffineries étrangères, un élément essentiel de l'étude, n'étaient plus valides pour l'essence « nouvelle formule ». La norme spécifique pour la pression de vapeur Reid des hydrocarbures ne s'est appliquée que pendant la période d'utilisation du « modèle simple ». Donc, comme on peut le voir sur le tableau 5.1, après 1998 les normes applicables à l'essence « nouvelle formule » concernent les émissions de COV, de substances toxiques et de NOx ainsi que la teneur en benzène et en oxygène. Les règles de non-dégradation continuent à s'appliquer à l'essence « ancienne formule ».

s'appliquent à toutes les caractéristiques de l'essence « ancienne formule » (section 80.41, Gasoline Rule; voir tableau 5.2).

**Tableau 5.1. Normes définies dans la réglementation pour l'essence « nouvelle formule »**

Critère	Raffineurs nationaux	Importateurs
<b>Modèle simple (de 1995 à 1997)</b>		
Critères définis pour la pression de vapeur Reid, l'oxygène, le benzène et les substances toxiques	Règles fixées dans la réglementation sur l'essence	Règles fixées dans la réglementation sur l'essence
Règles de non-dégradation pour le soufre, les oléfines et le T-90	Maintien des paramètres au niveau de base <b>individuel</b> de 1990 du raffineur national ou en dessous	Maintien au niveau de base <b>réglementaire</b> de 1990 ou en dessous
<b>Modèle complexe (à partir de 1998)</b>		
Emissions de COV, de substances toxiques et de NOx, teneur en oxygène et en benzène	Règles fixées dans la réglementation sur l'essence	Règles fixées dans la réglementation sur l'essence

Source : D'après la réglementation des États-Unis.

**Tableau 5.2. Règles de non-dégradation pour l'essence « ancienne formule »**

Critères	Raffineurs nationaux	Importateurs
Toutes les caractéristiques de l'essence « ancienne formule »	Maintien aux niveaux de base <b>individuels</b> de 1990 du raffineur national ou en dessous  (N.B. : Toute l'essence produite au-delà du volume vendu par la raffinerie en 1990 sera évaluée par rapport au niveau de base réglementaire)	Maintien aux niveaux de base <b>réglementaires</b> de 1990 ou en dessous

Source : D'après la réglementation des États-Unis.

Afin de pouvoir vérifier si les règles de non-dégradation étaient bien respectées, l'EPA a été chargée de déterminer la qualité de l'essence de 1990, qui servirait ensuite de référence pour comparer les essences « nouvelles et anciennes formules ». Ces niveaux dits de base devaient être déterminés pour chaque raffinerie (niveau de base individuel) ou selon une méthode consistant à les déduire des caractéristiques moyennes de la totalité de l'essence consommée aux États-Unis en 1990 (niveau de base réglementaire). Les règles utilisées pour déterminer ces niveaux de base ont varié selon la nature de l'entité concernée<sup>10</sup>. Or, les règles appliquées aux raffineurs et mélangeurs nationaux n'étaient pas les mêmes que celles auxquelles devaient se conformer les importateurs d'essence.

Tout *raffineur national* pouvait établir en général un niveau de base individuel – à savoir le niveau moyen annuel auquel il était parvenu en 1990. Pour déterminer un niveau de base individuel, un raffineur devait apporter les preuves de la qualité de

10. Section 80.91, Gasoline Rule.

l'essence qu'il avait produite ou transportée par mer en 1990 (méthode 1). Si ces preuves étaient insuffisantes, il pouvait se servir des données sur la qualité de ses bases pour carburant<sup>11</sup> de 1990 (méthode 2). Si le raffineur ne parvenait pas à apporter des preuves suffisantes à ces deux méthodes, il devait aussi se tourner vers les données relatives à la qualité de l'essence qu'il a produite et/ou de ses bases pour carburants qu'il a utilisées après 1990 (méthode 3).

En revanche, les *importateurs* devaient se conformer à des règles moins souples pour déterminer leur niveau de base individuel qui, en fait, les obligeaient à respecter des niveaux de base réglementaires, à savoir une valeur basée sur les caractéristiques moyennes de *l'ensemble* de l'essence consommée aux États-Unis dans les années 90. L'EPA a adopté ces règles car elle estimait qu'il serait extrêmement difficile de vérifier les niveaux de base individuels et de les faire respecter à l'étranger<sup>12</sup>. À proprement parler, les importateurs pouvaient aussi établir un niveau de base individuel mais seulement dans le cas improbable où ils pouvaient fournir les données nécessaires pour appliquer la méthode 1 ; contrairement aux raffineurs nationaux, ils n'étaient pas autorisés à établir un niveau de base individuel d'après des données secondaires ou tertiaires, c'est-à-dire, appliquer les méthodes 2 et 3. En résumé, si un importateur ne pouvait fournir les données nécessaires à l'application de la méthode 1, il était contraint d'appliquer le niveau de base réglementaire. Exceptionnellement, les importateurs qui importaient déjà en 1990 au moins 75 % de leur production d'une raffinerie étrangère filiale d'une entreprise américaine se voyaient appliquer le même traitement que les raffineurs nationaux pour l'établissement de leurs niveaux de base. Ces règles, présentées dans les tableaux 5.1 et 5.2, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995<sup>13</sup>.

### Enjeux commerciaux et réactions des exportateurs des pays en développement

Avant l'entrée en vigueur de la réglementation sur l'essence, le Venezuela et le Brésil se sont plaints des difficultés considérables que celle-ci risquait de soulever et des répercussions néfastes qu'elle risquait d'avoir sur leurs exportations d'essence à destination des États-Unis. En particulier, ils ont fait valoir qu'en autorisant les raffineurs nationaux à déterminer leur niveau de base individuel, tout en imposant aux raffineurs étrangers des niveaux de base réglementaires, l'EPA soumettait l'essence importée à un traitement moins favorable que celui dont bénéficiait l'essence produite dans le pays. Par exemple, alors que l'essence importée, dont au moins un des paramètres dépasse le niveau de base réglementaire, ne peut être directement vendue sur le marché américain, une essence de qualité identique mais produite dans une raffinerie américaine peut être librement commercialisée aux États-Unis à condition qu'elle soit conforme au niveau de base individuel du raffineur qui l'a produite.

- 
11. Les bases pour carburant sont de l'essence qui n'est pas finie et qui doit être mélangée avant de pouvoir être vendue.
  12. Voir le rapport de l'Organe d'appel, pp. 25-26. Parallèlement, l'EPA a décidé de ne pas imposer des niveaux de base réglementaires aux raffineries nationales en raison de l'ampleur des changements et des coûts financiers et matériels que leur application impliquait ; il y a toutefois des exceptions à cette règle dans des cas particuliers (lorsque les activités des raffineurs n'étaient qu'incomplètes ou inexistantes en 1990 et que les mélangeurs ne disposaient pas des données suffisantes pour la méthode 1). Les raffineurs doivent dans ce cas se conformer au niveau de base réglementaire.
  13. Le modèle complexe est entré en vigueur le 1er janvier 1998.

**Tableau 5.3. Importations d'essence et de mélanges pour carburant aux États-Unis par pays d'origine**

Milliers de barils par an

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Totalité des importations aux États-Unis	147 344	121 527	122 722	100 226	137 223	114 139	184 034	185 985	189 855	218 524	237 745
<i>Importations en provenance des pays en développement et des économies en transition</i>											
Pays arabes de l'OPEP :											
Algérie, Koweït, Arabie saoudite, EAU	13 465	12 340	10 478	5 758	1 404	4 142	8 889	11 591	9 855	17 707	3 416
Autres pays de l'OPEP :											
Gabon, Indonésie, Nigérie	184	0	0	0	0	0	163	515	329	799	228
Venezuela	28 517	19 334	23 891	18 292	12 177	13 753	29 312	34 406	35 295	38 903	36 847
Argentine	2 449	831	39	373	11	0	1 429	1 088	6 827	7 414	9 976
Brésil	9 052	5 719	6 184	10 632	9 923	1 755	2 761	1 407	5 822	5 178	11 499
Cameroun	0	0	0	0	0	0	0	0	0	185	241
Chine	791	1 262	2 141	162	324	0	0	222	0	2 357	3 748
Colombie	0	0	0	0	0	0	97	0	218	293	1 793
Équateur	0	0	0	0	0	0	0	0	627	359	492
Égypte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	267	0
Indie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	196	682
Malaisie	0	0	0	333	0	0	0	0	0	0	17
Mexique	1 002	1 778	2 268	2 033	459	3 067	1 791	1 709	1 623	3 397	2 356
Antilles néerlandaises	1 425	1 894	1 238	859	757	0	879	2 497	318	51	558
Pérou	0	0	0	0	0	0	0	141	0	0	110
Roumanie	4 313	517	1 285	0	1 180	0	1 652	2 430	685	1 907	0
Singapour	231	0	108	0	298	0	445	0	257	1 549	1 448
Thaïlande	0	0	0	0	0	0	0	459	332	332	52
Trinidad & Tobago	250	442	953	910	451	554	448	1 271	1 507	1 572	2 301
Turquie	419	0	0	0	0	0	651	0	0	0	0
URSS	124	149	0	0	0	0	1 425	2 422	3 181	1 840	5 444
Totalité des importations en provenance des pays en développement	62 222	44 266	48 585	39 352	26 984	23 271	49 942	60 158	66 876	84 306	81 208
Pourcentage du total des importations en provenance des pays en développement	42%	36%	40%	39%	20%	20%	27%	32%	35%	39%	34%

Source : Energy Information Administration Petroleum Supply Annual pour les années correspondantes, tableau 21.

Au début de 1994, peu de temps après la promulgation de la réglementation sur l'essence, le Venezuela a déposé une plainte contre les États-Unis conformément à la

procédure de règlement des différends prévue par l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) de 1947. En mai 1994, apparemment en contrepartie du retrait de la plainte, l'EPA a publié une proposition d'amendement de sa réglementation relative à l'essence « nouvelle formule » tenant compte de ces préoccupations<sup>14</sup>. En particulier, celle-ci propose des critères et des procédures utilisables par les raffineurs étrangers pour définir leur niveau de base individuel selon les mêmes modalités que celles appliquées aux raffineurs nationaux<sup>15</sup>. La proposition de mai 1994 de l'EPA n'est jamais entrée en vigueur car le Congrès américain a voté une législation en septembre 1994 n'accordant pas les fonds nécessaires à sa mise en œuvre<sup>16</sup>.

Cette initiative ayant échoué, le Venezuela a protesté en faisant valoir que sa compagnie pétrolière nationale, Petroleos de Venezuela, S.A., était contrainte à procéder à des aménagements coûteux afin que sa production puisse satisfaire au niveau de base réglementaire. Ces adaptations ont à leur tour eu des répercussions néfastes sur son programme d'investissement au détriment d'autres importants projets. Ces adaptations, selon elle, ont eu pour effet de réduire le volume et la valeur des exportations d'essence du pays vers les États-Unis en dessous des niveaux qui auraient pu être atteints si la compagnie nationale avait été autorisée à établir son niveau de base individuel (Rapport du groupe spécial, § 3.14)<sup>17</sup>. Le Brésil proteste parce que l'essence qu'il exportait auparavant aux États-Unis comme produit « fini » a été rétrogradée du fait de la réglementation sur l'essence dans la catégorie des « bases pour carburant » qui se négocient à un prix inférieur (Rapport du groupe spécial, § 3.14).

En janvier 1995, le Venezuela, rejoint dans son action en avril 1995 par le Brésil, attaque la réglementation sur l'essence conformément au nouveau mécanisme de règlement des différends établi par l'OMC. Le Groupe spécial de règlement des différends et ensuite l'Organe d'appel donnent tort aux États-Unis. En particulier, l'Organe d'appel a estimé que les États-Unis avaient omis deux points en élaborant leurs réglementations.

Premièrement, les États-Unis n'ont pas examiné les possibilités de coopération avec les gouvernements brésilien et vénézuélien afin d'atténuer les éventuels problèmes administratifs qu'ils mentionnent pour justifier leur décision de ne pas donner la possibilité aux raffineurs étrangers d'établir des niveaux de base individuels (Rapport de l'Organe d'appel, p. 28). Deuxièmement, les États-Unis n'ont pas dûment tenu compte des coûts et des difficultés de réalisation que pouvait entraîner, pour les

14. EPA, « Regulation of Fuels and Fuel Additives : Individual Foreign Refinery Baseline Requirements for Reformulated Gasoline », 40 CFR 80, 59 Federal Register 22800 (3 mai 1994). Voir également, « EPA Announces Fuel Plan for Venezuela; Threatened GATT Complaint is Shelved », 11 International Trade Reporter (BNA) n° 13, 504 (30 mars 1994).
15. Conformément à cette proposition, les raffineurs étrangers seraient autorisés à établir un niveau de base individuel à l'aide des méthodes 1, 2 ou 3. Si le niveau de base individuel est approuvé par l'EPA ; les importateurs pourraient l'utiliser pour prouver la conformité de l'essence « nouvelle formule » importée aux États-Unis en provenance de la raffinerie en question. Néanmoins, l'utilisation des niveaux de base individuels par les raffineries étrangères serait soumise à divers autres impératifs très stricts destinés à assurer que l'essence acheminée aux États-Unis est bien conforme au niveau de base individuel correctement défini et à vérifier la raffinerie d'origine. En outre, ces niveaux de base ne pourraient être utilisés pour l'essence « ancienne formule ».
16. Department of Veteran Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, Pub L No 103-327, 108 Stat 2298, 2322 (1994).
17. Le volume total de l'essence importée aux États-Unis, y compris en provenance des pays en développement et des économies en transition dans leur ensemble, a régulièrement augmenté chaque année depuis 1995 en dépit de l'entrée en vigueur de la réglementation sur l'essence. Voir le tableau 5.3.

raffineurs étrangers, la nécessité de respecter les niveaux de base réglementaires – en d'autres termes, ils n'ont pas pris en considération les effets de leurs réglementations de protection de l'environnement sur l'accès aux marchés d'exportateurs importants. Ici, l'Organe d'appel souligne que même si les États-Unis ont pris en compte les coûts financiers et matériels de l'application de la réglementation pour leurs propres raffineurs nationaux « rien n'indique dans le dossier qu'ils aient fait autre chose que d'ignorer les effets produits sur les raffineurs étrangers » (Rapport de l'Organe d'appel, p. 28).

### Réponses aux préoccupations des pays en développement

Après la publication du rapport de l'Organe d'appel de l'OMC, l'EPA a publié une note invitant le public à faire des observations sur la règle afin d'identifier des solutions envisageables pour permettre aux États-Unis de respecter ses obligations et de fournir des données sur les effets possibles des diverses solutions sur l'environnement et la santé publique<sup>18</sup>. Elle a ensuite promulgué des propositions de règlement<sup>19</sup> et les règlements définitifs<sup>20</sup> modifiant les spécifications de l'essence importée compte tenu de la décision de l'OMC. La réglementation ainsi formulée, intitulée *Regulation of Fuels and Fuel Additives : Baseline Requirements for Gasoline Produced by Foreign Refiners*, permet aux raffineurs étrangers d'établir des niveaux de base individuels en se conformant aux mêmes impératifs que les raffineurs nationaux (réglementation sur l'essence applicable aux raffineurs étrangers, 1997). Les raffineurs étrangers qui souhaitent bénéficier de ces règlements doivent se conformer à un certain nombre d'impératifs complémentaires afin de tenir compte des problèmes spécifiques aux raffineurs implantés en dehors des États-Unis et notamment :

- Le raffineur étranger doit établir un niveau de base correspondant à la qualité et la quantité d'essence produite à la raffinerie en question en 1990 et utilisée aux États-Unis [40 CFR § 80.94(b)].
- Le raffineur étranger est soumis aux mêmes impératifs que ceux qui s'appliquent aux raffineurs nationaux, à savoir tenir des livres, consigner les informations et procéder à des échantillonnages et à des tests [40 CFR § 80.94(c)(1)].
- Le raffineur étranger doit procéder aux échantillonnages et aux tests complémentaires indispensables pour démontrer que l'essence produite dans sa raffinerie est véritablement importée aux États-Unis [40 CFR §§ (f) et (g)].
- Le raffineur étranger doit s'engager à permettre à l'EPA de procéder à des inspections et des contrôles [40 CFR § 80.94(i)(1)], à accepter la compétence des tribunaux des États-Unis [40 CFR §§ 80.94(i)(2) à (4)] pour les poursuites engagées contre lui pour infraction à la législation et à la réglementation des États-Unis et doit déposer une caution suffisante pour pouvoir payer toute amende qui pourrait lui être réclamée pour ne pas s'être conformé à la réglementation [40 CFR § 80.94(k)].

18. Environmental Protection Agency, « World Trade Organisation Decision on Gasoline Rule », 61 Federal Register 33703, 28 juin 1996.

19. 62 Federal Register 24776 (6 mai 1997).

20. 62 Federal Register 4553 (28 août 1997).

La réglementation sur l'essence de 1997 applicable aux raffineurs étrangers concerne uniquement les normes qui restent différentes pour diverses raffineries, à savoir les normes antidumping pour l'essence « ancienne formule » qui s'appuient sur les niveaux de base de la raffinerie pour la qualité passée de l'essence et non plus pour l'essence « nouvelle formule ». En outre, elle est facultative pour les raffineurs étrangers. Si un raffineur étranger l'adopte, il est donc autorisé à produire de l'essence destinée au marché des États-Unis sans avoir à respecter les impératifs fixés par la réglementation destinée aux raffineurs étrangers.

La réglementation sur l'essence des raffineurs étrangers de 1997 est complétée par une enquête annuelle sur la qualité de l'ensemble de l'essence importée. Si l'enquête révèle une dégradation de la qualité de l'essence importée, les normes applicables à une partie de l'essence importée sont adaptées pour compenser [40 CFR § 80.94(p)]. Cette enquête répond aux préoccupations de l'EPA qui craint que le choix laissé aux raffineurs étrangers d'appliquer la réglementation ne produise des effets néfastes sur l'environnement et une plus mauvaise qualité de l'essence importée. Il y a en effet un risque d'anti-sélection, du fait que les raffineurs étrangers dont les niveaux de base individuels sont « sales » (ce qui facilite relativement le respect de la réglementation) seront davantage incités à choisir le niveau de base individuel que les raffineurs dont le niveau de base est « propre » (ce qui rend le respect de la réglementation relativement plus difficile).

Depuis la promulgation en 1997 de la réglementation révisée sur l'essence des raffineurs étrangers, l'EPA a reçu et approuvé les demandes de niveaux de base individuels présentés par Petrobras, la compagnie pétrolière nationale du Brésil et Statoil, la compagnie pétrolière nationale de Norvège. Aucun raffineur vénézuélien n'a soumis de demande bien que ce pays soit un des principaux plaignants au cours de l'affaire initialement portée devant l'OMC.

L'EPA a aidé les raffineurs étrangers au cours de ce processus. Ainsi, dans le cas de Petrobras, l'EPA a fait de gros efforts qui ont aidé la compagnie à comprendre et à respecter les impératifs applicables à chaque raffinerie étrangère. Les fonctionnaires de l'EPA ont rencontré plusieurs fois les employés de Petrobras responsables d'assurer le respect des impératifs de l'EPA, aussi bien à Washington qu'au Brésil. En outre une équipe de l'EPA s'est rendue dans chaque raffinerie de Petrobras pour examiner l'information sur les niveaux de base de la raffinerie et indiqué les informations et les analyses complémentaires devant être présentées pour que la demande soit complète. Ainsi, les fonctionnaires de l'EPA ont réussi à aider les raffineurs étrangers à comprendre les impératifs imposés aux raffineries étrangères, au téléphone ou en personne. Il semble donc que les procédures d'importation de l'essence se soient soldées par un succès<sup>21</sup>.

21. Depuis 1997, l'EPA a procédé de même pour trois réglementations complémentaires qui comportaient notamment des normes fondées en tout ou en partie sur les niveaux de base individuels des raffineries. Chacune de ces réglementations contient des dispositions pour les raffineurs étrangers établies en gros sur le modèle des règlements relatifs aux raffineurs étrangers contenus dans la réglementation sur l'essence. Il s'agit : des règlements sur la teneur en soufre qui sont entrés en vigueur au début de 2004 (65 Federal Register 6698 (10 février 2000) ; codification dans 40 CFR Part 80, subpart H) ; la réglementation sur les substances toxiques qui limitent la teneur en benzène de l'essence, qui doit prendre effet en 2002 (66 Federal Register 17230 (29 mars 2001) ; codification dans 40 CFR § 80.1030) ; et la réglementation sur le soufre du carburant diesel qui entrera en vigueur en 2006 (66 Federal Register 5002 (18 janvier 2001) ; codification dans 40 CFR § 80.620).

## Observations

Cette étude de cas illustre l'importance, lorsque l'on élabore des réglementations de protection de l'environnement, de prendre en compte les effets qu'elles peuvent produire sur l'accès au marché des principaux exportateurs des pays en développement. Il peut notamment être nécessaire de prendre en considération les coûts et la faisabilité du respect de ces normes par les exportateurs des pays en développement et l'étude de solutions de remplacement concertées.

Ce chapitre décrit une situation où le pays qui a défini les normes de protection de l'environnement et les pays exportateurs ont réussi à parvenir à une solution satisfaisante. En particulier, la réglementation révisée sur l'essence des États-Unis, qui permet aux raffineurs étrangers d'établir les niveaux de base individuels sur la base des impératifs imposés également aux raffineurs nationaux, a été adoptée par le Brésil et la Norvège et a servi de modèle à d'autres législations de protection de l'environnement des États-Unis.

L'étude révèle également que le succès peut impliquer pour le pays adoptant des normes de protection de l'environnement la nécessité de fournir aux exportateurs un effort d'assistance considérable. Dans le cas décrit ici, par exemple, l'EPA a fait de gros efforts pour aider les raffineurs étrangers à comprendre et à respecter la réglementation révisée sur l'essence de 1997 et n'a pas hésité notamment à envoyer des fonctionnaires dans les raffineries étrangères.

## **RÉGLEMENTATIONS D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE : PRODUITS DE L'AGRICULTURE, DE LA SYLVICULTURE ET DE LA PÊCHE**

*Chapitre 6. Limitation des résidus de pesticides dans les pois mange-tout*

*Chapitre 7. Limites sur les résidus de pesticides dans le thé*

*Chapitre 8. Limiter les résidus de pesticides dans les ananas*

*Chapitre 9. Mesures phytosanitaires ayant un effet sur l'importation de durians frais*

*Chapitre 10. Éco-étiquetage du bois et des produits du bois*

*Chapitre 11. Adaptation des dispositifs d'exclusion des tortuesaux conditions locales*



## *Chapitre 6*

### **Limitation des résidus de pesticides dans les pois mange-tout**

Ce chapitre examine les problèmes occasionnés par la présence de résidus de pesticides dans les pois mange-tout produits au Guatemala et importés aux États-Unis qui dépassent les limites imposées par la réglementation américaine. La production des pois mange-tout avaient été encouragée, à l'origine, par l'USAID, organisme qui plus tard a lancé des recherches et organisé des formations en matière de gestion des nuisibles afin d'éviter des excès de résidus de pesticides dans les cultures d'exportation. Le chapitre montre qu'il est important que les organismes d'aide s'assurent, avant de mettre en place un programme destiné à promouvoir un produit d'exportation, que les producteurs dans le pays exportateur connaissent et peuvent respecter la réglementation dans le pays importateur.

## Introduction

Le Guatemala produit des pois mange-tout, culture maraîchère très avantageuse, depuis la fin des années 80. Cultivés principalement par des petits paysans et, pour l'essentiel, sur les hautes terres du pays, ils constituent aujourd'hui l'une des principales « exportations agricoles non traditionnelles » (EANT) du Guatemala.

Les États-Unis sont le premier importateur de pois mange-tout guatémaltèques. Pendant de nombreuses années, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a fortement encouragé le Guatemala à produire et à exporter des pois mange-tout et d'autres légumes, moyennant des programmes d'aide financière, des services techniques et de commercialisation et diverses dispositions incitatives (dans le cadre du programme général des États-Unis en faveur des EANT en Amérique latine).

Au début des années 90, les quantités de résidus de pesticides, dans les expéditions destinées aux États-Unis, étaient fréquemment supérieures aux normes de tolérance édictées par l'Agence de protection de l'environnement (EPA). En 1993, pendant plusieurs mois, les exportateurs guatémaltèques ont dû procéder à des analyses pour certifier les expéditions suivantes. Cette crise a conduit à financer plusieurs programmes qui avaient pour but d'aider les producteurs à développer la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et, plus généralement, de garantir que la teneur des pois mange-tout exportés en résidus de pesticides était conforme aux normes fixées par les États-Unis.

## Élaboration de la mesure environnementale

Les exportateurs et les négociants doivent respecter de nombreuses réglementations et remplir de nombreux formulaires et certificats pour exporter des produits alimentaires vers les États-Unis. Toutes les expéditions sont soumises à des obligations édictées par les organismes de réglementation, dont l'EPA, le Service d'inspection de la santé des plantes et des animaux (APHIS) et le Service de sécurité et d'inspection des aliments, qui relèvent tous deux du ministère américain de l'Agriculture (USDA), l'Administration chargée des aliments et des médicaments (FDA) et le Service des douanes. En vertu des règles de la FDA et de l'EPA (adoptées conformément à la loi fédérale sur les aliments, les médicaments et les cosmétiques), « les produits bruts sont illégaux dès lors qu'ils contiennent des résidus de pesticides non autorisés par les réglementations de l'EPA ou qu'ils présentent une teneur en résidus de pesticides supérieure aux tolérances établies par ces réglementations » (FDA, 1984 ; Powers et Heifner, 1993). La plupart des tolérances relatives aux résidus de pesticides sont accordées à des produits déclarés et utilisés en agriculture aux États-Unis. Toutefois, l'EPA établit aussi des « tolérances sur les importations » en l'absence de déclaration aux États-Unis, lorsque cela est nécessaire pour tenir compte de résidus présents dans des produits d'importation. Ces tolérances sur les importations doivent répondre aux mêmes normes de sécurité des aliments que toutes les autres tolérances, même si les données requises sont en général moins nombreuses que pour les pesticides déclarés aux États-Unis, dans la mesure où les études sur la protection des travailleurs et les effets sur l'environnement ne sont pas exigées.

L'application des réglementations américaines concernant les tolérances de résidus de pesticides repose en grande partie sur des prélèvements d'échantillons réalisés par la

FDA dans les ports d'entrée. Selon des estimations fondées sur les informations fournies par la FDA en 1990, environ 1 % de l'ensemble des importations de produits frais est analysé. Les expéditions qui présentent une teneur en résidus supérieure à la tolérance ou qui contiennent des résidus ne faisant pas l'objet d'une tolérance ou d'une exemption décidée par l'EPA peuvent être interceptées et doivent alors être mises en conformité, détruites ou réexportées<sup>1</sup>. Si cette mesure s'impose à de nombreuses reprises, la FDA peut soumettre temporairement le produit concerné à une interception « systématique », ce qui signifie qu'il doit être analysé en vue de démontrer que le problème constaté sur les expéditions précédentes a été résolu. La fréquence des prélèvements d'échantillons augmente dans le cas des produits qui ont déjà dépassé les normes.

Avant que des résidus interdits ne soient détectés dans un grand nombre de livraisons, les organismes officiels des États-Unis étaient rarement intervenus au Guatemala (ou dans d'autres pays d'Amérique latine) pour y contrôler l'application des pesticides, et ils ne fournissaient pas régulièrement des informations aux cultivateurs sur les méthodes de gestion des pesticides ou de lutte contre les ennemis des cultures. Lorsque des problèmes ont commencé à se poser, plusieurs d'entre eux (dont le ministère de l'Agriculture, la FDA, USAID et l'EPA) ont envoyé des représentants au Guatemala pour qu'ils étudient la façon dont les pesticides étaient employés dans la culture des pois mange-tout (voir encadré 6.1), ce qui a abouti à la mise en place d'un programme pilote de plusieurs années sur la gestion des pesticides en Amérique centrale. Ces organismes se sont également efforcés d'aider leurs équivalents guatémaltèques à mettre sur pied des programmes axés sur les problèmes de résidus de pesticides dans les EANT, mais les infractions aux normes avaient alors déjà provoqué des pertes importantes.

Au cours de la planification et des premières étapes des programmes en faveur des EANT, la plupart des responsables et administrateurs n'ont accordé que peu d'attention aux aspects environnementaux tels que, entre autres, l'utilisation des pesticides, l'altération des sols et de la végétation ou la contamination de l'eau, jusqu'à ce que des problèmes se manifestent (voir ci-après). En fait, ils avaient souvent une réaction ambivalente, voire hostile, à l'évocation de ces questions<sup>2</sup>. La loi imposait bien de réaliser des études d'impact sur l'environnement dès le démarrage des programmes de promotion des exportations d'USAID, mais elles étaient en général conduites une fois que ces programmes étaient déjà en place et que leur financement avait été approuvé<sup>3</sup>. Les responsables chargés des EANT avaient tendance à considérer les études d'impact sur l'environnement et les réglementations environnementales en général comme des obstacles bureaucratiques<sup>4</sup>. Certaines études d'impact laissaient présager des

1. Règles de commercialisation du ministère de l'Agriculture des États-Unis ; Fredda Valenti, analyste, exportations/résidus, FDA, communication personnelle, avril 1994.
2. Ils manifestaient parfois aussi du mépris pour l'agriculture biologique. Au Guatemala, les responsables de l'action en faveur des EANT sont restés pendant de nombreuses années ouvertement opposés au développement des cultures et des marchés de produits d'exportation non traditionnels biologiques (jusqu'à ce qu'ils s'aperçoivent que ce type d'agriculture pouvait être lucratif et performant). Entretiens avec des responsables du Proyecto para la Exportación Agrícola et un responsable de USAID, 1993 et 1994.
3. USAID, Bureau de l'Amérique latine et des Caraïbes, Office de l'environnement, « Environmental Impact Evaluations for Non-traditional Export Promotion Programs », concernant l'Amérique centrale, l'Équateur et les pays des Caraïbes, non publié.
4. Entretiens conduits par Lori Ann Thrupp dans le cadre de l'étude intitulée *Bittersweet Harvests* (1995).

problèmes et suggéraient des mesures pour les éviter, mais les recommandations qui y étaient formulées ont rarement été mises en œuvre dans les premières années des programmes de promotion des EANT.

**Encadré 6.1. Méthodes de production et utilisation des pesticides  
dans la culture des pois mange-tout**

La création d'une exploitation de pois mange-tout exige un investissement considérable. De plus, les coûts d'exploitation, en particulier les frais de main-d'œuvre, peuvent être élevés. Les producteurs guatémaltèques doivent se conformer aux exigences et aux besoins des acheteurs locaux, des importateurs américains et des organismes officiels, notamment ceux qui sont chargés des normes de qualité (légumes sans taches et uniformes, par exemple). Ils doivent aussi respecter les normes sanitaires et phytosanitaires, y compris les réglementations sur les résidus de pesticides dans les produits alimentaires.

Pour optimiser leurs rendements, accroître la rentabilité et composer avec les aléas naturels tels que le climat, les producteurs font souvent beaucoup appel à des technologies importées, notamment en ce qui concerne les semences et les produits agrochimiques (Merwin et Pritts, 1993). Les pois mange-tout cultivés sur les mêmes parcelles saison après saison sont très sensibles aux ravageurs et aux maladies, en partie parce qu'ils sont en général produits en monoculture et non pas en polycultures, lesquelles présentent une meilleure résistance naturelle. En outre, les végétaux non indigènes, comme les pois mange-tout, sont souvent plus vulnérables aux ravageurs et aux maladies lorsqu'ils sont introduits sur les hautes terres d'Amérique centrale<sup>1</sup>.

L'utilisation de pesticides à haute dose ne doit pas être considérée uniquement comme la conséquence d'une incidence forte des ennemis des cultures. En effet, les exploitants les emploient aussi en raison des pressions du marché, des conditions imposées par les importateurs ou des exigences des organismes de crédit, qui subordonnent parfois l'octroi des prêts à des applications prédéterminées de produits agrochimiques. Les pressions exercées par les entreprises d'agrochimie ont aussi une influence : des études conduites au Guatemala et dans d'autres pays d'Amérique latine indiquent que la grande majorité des cultivateurs ne disposent pas de toutes les informations et de la technologie nécessaires pour utiliser correctement les pesticides ou recourir à des méthodes autres que chimiques.

Les modalités d'utilisation des pesticides dans la culture des pois mange-tout ont été décrites dans une étude consacrée à 114 petits producteurs des hautes terres du Guatemala, réalisée par des chercheurs locaux en collaboration avec le World Resources Institute. Il en ressort que les pesticides les plus utilisés sont en l'occurrence les suivants : thiodan, cuivre, malathion, ziram, diazinon, « Perfection » et ferbame. Les principaux ravageurs ciblés sont quant à eux : « gallina ciega » (*Phyllophaga*), thrips (*Frankiniella* sp., entre autres), mouche blanche (*Homoptera*), ver gris (*Agrotis* sp.) et larves de lépidoptères (Fisher *et al.*, 1994). Dans vingt cas, les producteurs utilisaient mal les pesticides, combattant des maladies des feuilles avec des insecticides ou les insectes avec des fongicides. D'après 95 % des exploitants interrogés, leurs dépenses en pesticides avaient augmenté au fil du temps. La plupart des exploitants redoutaient que leurs produits soient rejetés à cause de leur aspect. Cette crainte est fondée : en 1993, sur 100 kg de pois mange-tout produits au Guatemala, 16 kg en moyenne étaient rejetés parce qu'ils présentaient des taches. À l'évidence, les produits chimiques sont considérés comme une assurance. Des études antérieures sur les producteurs de pois mange-tout ont conduit à des conclusions similaires pour un large éventail de pesticides (Stewart *et al.*, 1990, entre autres).

Ces pesticides coûtent cher aux agriculteurs. Selon une étude menée à la fin des années 80, les achats de pesticides, leur application et l'assistance technique nécessaire, dans le cas des légumes EANT, représentaient 22,5 % des coûts de production totaux. S'agissant des pois mange-tout, les coûts des pesticides dépassaient à eux seuls 2 200 USD par hectare (CICP, 1988). Une étude conduite quelques années plus tard dans les hautes terres du Guatemala a montré que les applications de pesticides représentaient entre 30 % et 35 % environ des coûts imputables aux intrants utilisés dans la culture des pois mange-tout. (Fisher *et al.*, 1994). Et selon une autre encore, le coût par hectare des applications de pesticides est plus élevé dans le cas des pois mange-tout que dans ceux du coton ou de la banane, qui mobilisaient auparavant les plus fortes doses de pesticides par unité de surface (Murray, 1994).

1. Voir par exemple Fisher *et al.* (1994), Murray (1994) et Proyecto para la Exportación Agrícola No-Tradicional et Universidad San Francisco de Quito, étude non publiée sur l'utilisation des pesticides, Quito, Equateur.

## Enjeux commerciaux et préoccupations des pays en développement

Au début des années 90, il existait des réglementations officielles sur les pesticides dans la plupart des pays d'Amérique latine. Toutefois, elles n'étaient pas appliquées de manière satisfaisante, que ce soit pour les EANT ou pour les autres cultures<sup>5</sup>. Les organismes officiels avaient rarement les ressources ou la volonté politique nécessaires pour les faire respecter. En outre, la plupart de ces pays avaient mis en place des mesures d'incitation qui favorisaient l'emploi des pesticides et qui étaient en contradiction avec la réglementation (par exemple, des subventions et des politiques du crédit qui encourageaient l'utilisation de produits agrochimiques dans les cultures d'exportation) (Rapetto, 1985 ; Thrupp, 1990).

Lorsque des pesticides sont appliqués à des doses trop importantes ou très peu de temps avant les récoltes, des résidus peuvent s'accumuler dans les produits et atteindre une teneur qui dépasse les niveaux de tolérance établis par les pouvoirs publics des pays importateurs. Si un dépassement est détecté, les expéditions ultérieures peuvent être systématiquement stoppées et l'importateur est dès lors tenu de soumettre au moins cinq livraisons suivantes à des analyses, à ses frais, pour vérifier que les résidus ont été éliminés ou sont en deçà du niveau maximum toléré. Cela entraîne des pertes financières pour les exportateurs et pour les producteurs.

Ces infractions et les interceptions qu'elles entraînent ont eu de graves conséquences pour les exportateurs de produits non traditionnels d'Amérique latine et des Caraïbes qui commerçaient avec les États-Unis. Entre 1985 et 1994, environ 14 000 expéditions de ce type, provenant de dix pays latino-américains, ont ainsi été interceptées en raison de la teneur des produits en résidus de pesticides<sup>6</sup>. D'après les estimations, les pertes économiques se sont montées au total à 95 millions d'USD. Dans de nombreux cas, les analyses avaient révélé la présence de pesticides très toxiques ou persistants dont l'usage fait l'objet de restrictions ou est interdit aux États-Unis, mais qui continuent d'être employés dans d'autres pays.

Les cas les plus graves et les plus fréquents d'interceptions dues aux résidus de pesticides concernaient des expéditions provenant du Guatemala et du Mexique. À la fin des années 80, les interceptions d'EANT en provenance du Guatemala atteignaient 27 % de toutes les expéditions soumises à des analyses (Murray et Hoppin, 1992). Entre 1990 et 1994, 3 081 expéditions guatémaltèques ont été interceptées, ce qui s'est traduit par des pertes de 17.7 millions d'USD au total. La plupart de ces interceptions (1 755) se sont produites en 1993 et étaient dues dans leur quasi-totalité à la présence de chlorothalonil, pesticide utilisé dans la culture des pois mange-tout alors qu'il n'était pas enregistré à ce titre et que les États-Unis n'avaient pas défini de tolérance applicables aux importations<sup>7</sup>. Après plusieurs infractions, les pouvoirs publics guatémaltèques, en accord avec les organismes officiels des États-Unis, ont contraint tous les producteurs à réaliser des analyses des résidus de pesticides au Guatemala avant expédition (en plus des inspections d'usage dont font l'objet les importations), ce qui a accru leurs coûts d'exportation.

5. Entre autres sources d'information : Murray (1994) ; Bull (1982) ; Thrupp (1988) ; et Boardman (1986).

6. Analyse consacrée par le World Resources Institute aux données non publiées sur les interceptions réalisées par la FDA, Washington DC, 1983-94.

7. *Ibid.*

Les interceptions systématiques et les analyses obligatoires ont eu un effet dévastateur sur les moyens de subsistance de centaines de petits producteurs, qui se trouvaient subitement dans l'impossibilité de vendre leurs produits dès lors qu'ils ne pouvaient pas respecter le programme d'analyse des résidus ou qu'ils avaient utilisé des pesticides pour lesquels le pays importateur n'avait pas fixé de tolérances. Pendant plusieurs mois, des milliers de tonnes de pois mange-tout ont pourri et ont été jetés (il n'existait pas de demande pour ces produits sur place). Dans la mesure où la plupart des producteurs avaient converti toute leur exploitation à la culture des pois mange-tout, conformément aux recommandations d'USAID et des organismes agricoles locaux, ils ont perdu toute leur source de revenus de l'année.

Les interceptions systématiques dues aux infractions à la réglementation sur les résidus de pesticides, ainsi que d'autres facteurs liés aux EANT, ont semé le trouble chez beaucoup de producteurs de pois mange-tout et ont nourri leur désillusion. Le représentant d'une coopérative de production de Patzún, dans le Chimaltenango, a décrit la colère ressentie par les exploitants (Mucia, 1994) :

Nos conditions de vie sont moins bonnes aujourd'hui que lorsque nous nous sommes lancés dans les EANT. (...) Nous sommes plus tributaires des engrais, des insecticides et d'autres intrants qu'auparavant, mais la qualité de ces intrants a diminué. (...) Le prix des intrants agricoles et des loyers et les coûts de main-d'œuvre et de transport ont considérablement augmenté, alors que les taux d'intérêt sont en hausse. (...) Les intermédiaires et les entreprises de transport se sont enrichis grâce au système des EANT, mais les producteurs sont de plus en plus pauvres. (...) Nous avons des problèmes de santé que nous n'avions jamais eus auparavant (...) à cause des poisons agrochimiques et des conditions de travail difficiles.

### **Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement**

Plusieurs institutions et producteurs ont réagi aux problèmes posés par les résidus de pesticides présents dans les EANT, en particulier dans les pois mange-tout. Au Guatemala, les pertes imputables à l'interception des expéditions de légumes, notamment de pois mange-tout, ont été à l'origine de plusieurs initiatives dans les années 90. Celles-ci visaient à : rationaliser l'utilisation des pesticides ; interrompre l'emploi de produits chimiques non enregistrés ; contribuer à améliorer les conditions phytosanitaires ; et développer les méthodes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Plusieurs initiatives de ce type ont été soutenues dans le cadre du Projet de développement agricole, qui était financé par USAID et coordonné par le ministère guatémaltèque de l'Agriculture, et qui faisait intervenir d'autres institutions et le secteur privé.

Parmi les opérations conduites, le Projet de développement agricole des hautes terres, lancé en 1991, portait principalement sur la recherche sur la lutte intégrée dans la culture des pois mange-tout, et comprenait aussi des travaux relatifs aux tomates, aux brocolis et à d'autres légumes. Dans ce cadre, plusieurs institutions de recherche et de développement ont collaboré avec le secteur privé et USAID pour mettre au point et

appliquer des méthodes de gestion intégrée des ennemis des cultures et des pesticides, et pour réduire l'utilisation de ces substances et les interceptions des expéditions<sup>8</sup>.

Les chercheurs chargés du projet ont étudié pendant deux ans les principaux problèmes posés par les ravageurs et les maladies dans la culture des pois mange-tout. Ils ont ainsi mis en évidence de nouvelles méthodes de lutte intégrée, dont la solarisation, l'utilisation de « pièges » en plastique, la destruction des résidus de récolte, la rotation des cultures et l'utilisation de pesticides enregistrés par l'EPA. (La plupart de ces méthodes sont rentables et faciles à appliquer au moyen des ressources disponibles localement.) En outre, le personnel technique des entreprises d'exportation, les vendeurs de produits chimiques, les chefs d'exploitation et les agriculteurs ont reçu une formation et une assistance technique. Ces activités comprenaient des stages de courte durée sur la lutte intégrée et des démonstrations sur le terrain à l'intention des producteurs, des emballeurs et des techniciens des entreprises de produits chimiques.

Fin 1993, une équipe pluridisciplinaire<sup>9</sup> a procédé à une évaluation des effets des actions entreprises pour développer la lutte intégrée dans la culture des pois mange-tout dans le Chimaltenango et le Sacatapéquez, les deux principales régions de production du Guatemala (Fisher *et al.*, 1994). Dans ce cadre, des enquêtes ont été menées dans une trentaine d'*aldeas* (villages) et dans 19 communes, et un séminaire de type participatif réunissant des petits producteurs a été organisé. Les résultats ont montré que la majorité des agriculteurs interrogés avait adopté au moins certaines des méthodes de lutte intégrée et que la moitié d'entre eux environ respectaient les recommandations relatives aux résidus de pesticides. Cependant, certaines des principales méthodes recommandées (en particulier l'utilisation de sacs plastiques destinés à piéger les insectes, la solarisation et le travail du sol avant le semis) avaient été adoptées par moins de 10 % des agriculteurs interrogés. De plus, des pesticides non enregistrés étaient toujours utilisés dans 57 cas. Les raisons pour lesquelles les agriculteurs n'avaient pas adopté certaines techniques étaient les suivantes : méthode inconnue, manque de temps et coût élevé. Le fait que les techniciens chargés du projet n'aient pas recouru à une approche à caractère participatif pour assurer le transfert des technologies a peut-être aussi engendré des problèmes. Dans l'ensemble, il est ressorti de cette évaluation que le programme de lutte intégrée avait permis dans une certaine mesure de réduire l'utilisation des pesticides et les coûts qui leurs sont imputables, mais qu'il restait beaucoup à faire pour modifier les pratiques des producteurs (Fisher *et al.*, 1994).

Outre ce programme, une autre initiative prise au Guatemala a consisté à lancer le Programme intégral pour la protection de l'agriculture et de l'environnement (Programa integral de protección agrícola y ambiental – PIPAA), qui visait à limiter les problèmes posés par les résidus de pesticides et à encourager le respect des normes sanitaires et relatives aux pesticides applicables aux EANT (et en particulier aux pois mange-tout). Mis sur pied en collaboration avec des organismes officiels et des

- 
8. Ce projet est décrit et évalué dans Fisher *et al.*, 1994. Les institutions qui y ont participé sont notamment l'Unité de protection des végétaux de l'Institut des sciences et technologies agricoles (Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas - ICTA), le Centre agronomique tropical de recherche et d'enseignement (CATIE), le Fonds de recherche agricole (ARF), l'Association des négociants de pois mange-tout, USAID et Agrequima (organisation des entreprises agrochimiques du Guatemala) pour certains aspects.
  9. Cette équipe était composée de représentants de la CEMAT et d'une ONG œuvrant sur les « technologies adaptées ». L'ICTA a conduit l'étude avec le soutien du World Resources Institute, de Management Systems International et d'USAID.

organisations professionnelles des États-Unis, ce programme avait pour but de fournir des services techniques et de développer les capacités des laboratoires dans le domaine de l'analyse des résidus. Entre 1991 et 2000, le Fonds international pour le développement agricole (IFAD) (un membre de CropLife International, une association internationale du secteur des pesticides), a mené un programme en trois phases au Guatemala afin d'informer et d'éduquer les travailleurs agricoles et leurs familles dans l'utilisation appropriée des produits destinés à protéger les cultures et d'assurer l'efficacité des centres anti-poison. Au cours des deux premières phases, le programme a formé 800 membres du personnel des services de vulgarisation gouvernementaux sur la distribution et emploi de produits de protection des cultures en toute sécurité. À leur tour, ils ont formé 226 000 fermiers et leurs épouses, 2 800 instituteurs et leurs 67 000 élèves, ainsi que 700 employés des distributeurs de pesticides, 330 techniciens et vendeurs et 2 000 médecins et personnel paramédical (Murray et Taylor, 2001). Le programme a également introduit un programme de certification pour les distributeurs, afin d'assurer une manutention adéquate des produits de protection des cultures (CropLife International, 1998). D'autres organisations telles que le Peace Corps, en coopération avec l'École panaméricaine d'agriculture (El Zamorano) et l'EPA, ont conduit des opérations visant à réduire les dangers des pesticides, mais elles n'étaient pas ciblées exclusivement sur les EANT.

Ces activités ont manifestement contribué à provoquer des changements importants. Les interceptions d'expéditions dues à la présence de résidus dans les pois mange-tout ont diminué au fil des années 90, ce qui indique que les agriculteurs apprenaient peu à peu, au moins, à limiter l'utilisation de pesticides non enregistrés. Cependant, de nombreux efforts devront encore être consentis pour s'attaquer aux racines du problème au Guatemala.

Par ailleurs, en 1994, USAID a lancé au Guatemala un Programme de recherche en collaboration sur la lutte intégrée contre les ennemis des cultures (IPM CRSP), qui se poursuit à l'heure actuelle. Ce programme encourage une utilisation plus rigoureuse des pesticides et le recours à des stratégies biologiques rationnelles pour réduire le nombre d'ennemis des cultures. En 1995, l'IPM CRSP et le Service international de l'USDA ont collaboré avec les pouvoirs publics guatémaltèques pour lutter contre une infestation de mouches mineuses (*Liriomyza huidobrensis*), en raison de laquelle des expéditions de pois mange-tout ont été bloquées par l'APHIS dans les ports d'entrée aux États-Unis. L'IPM CRSP a conduit une étude taxinomique sur les espèces de mouches mineuses des pois mange-tout de la famille des Agromyzidae présentes sur les hautes terres du Guatemala, ce qui a permis de démontrer que *Liriomyza huidobrensis* n'était pas une espèce exotique et ne représentait donc pas une menace pour les producteurs des États-Unis. Les dommages causés par la mouche mineuse lorsqu'elle creuse les pois mange-tout ne sont en général pas décelables avant que les produits arrivent à destination. En outre, on pense que ce ravageur a développé une résistance aux insecticides censés le détruire.

En avril 1997, l'interception systématique des pois mange-tout guatémaltèques dans les ports d'entrée aux États-Unis, qui avait été décidée par l'APHIS, a été levée et le commerce de ce légume, qui génère 35 millions d'USD par an, a ainsi pu reprendre. Par ailleurs, l'IPM CRSP a réduit le niveau d'infestation au moyen de cultures-pièges (cultures qui attirent davantage le ravageur que la culture cible) et de pièges à glu. Cette méthode a accru les marges bénéficiaires des agriculteurs guatémaltèques, du fait que leurs besoins en pesticides s'en sont trouvés réduits. Parmi les cultures-pièges

testées, le haricot noir s'est révélé le plus efficace, permettant aux producteurs de s'assurer une marge bénéficiaire allant jusqu'à 252 % (Sullivan, 2000). L'IPM CRSP et l'USDA ont également aidé les petits producteurs à améliorer leur accès au marché en créant des centres régionaux de pré-dédouanement.

## Observations

Les exportations agricoles non traditionnelles sont devenues une source importante de développement économique en Amérique latine. Néanmoins, bon nombre des programmes mis en place pour les encourager obéissaient à des critères de production et non pas à des critères de commercialisation, ce qui s'est traduit par des problèmes économiques pour certains producteurs et exportateurs. Ces difficultés se sont en particulier manifestées au début des années 90, lorsque des expéditions de pois mange-tout ont été interceptées parce qu'elles n'étaient pas conformes aux teneurs maximums en résidus de pesticides tolérées aux États-Unis, puis, en 1995-96, à l'occasion de la crise déclenchée par la mouche mineuse. L'un des principaux problèmes résidait dans le fait que les producteurs n'utilisaient pas les pesticides correctement, parce qu'ils manquaient de formation ou subissaient la pression des acheteurs et des organismes de crédit.

Les organismes officiels des États-Unis ont réagi en lançant des projets de recherche sur les techniques de lutte intégrée contre les ennemis des cultures adaptées à la situation, en organisant des formations pour sensibiliser les producteurs aux problèmes posés par les pesticides et aux solutions de remplacement et, de manière générale, en développant les moyens disponibles localement pour analyser les produits d'exportation et éviter qu'ils ne présentent une teneur en résidus trop importante. Cette stratégie, qui tenait compte des conditions de commercialisation, a visiblement réduit le nombre et la gravité des problèmes d'exportation (Julian, 1999). Ainsi, entre 80 % et 85 % des pois mange-tout consommés aux États-Unis continuent de provenir du Guatemala.

La leçon la plus importante que l'on peut retirer de cette analyse est peut-être que les organismes d'aide, bien avant de lancer un programme de promotion d'un produit d'exportation, devraient étudier soigneusement les règles qui s'appliquent aux importations du produit en question sur les marchés visés, et s'assurer que les producteurs du pays exportateur connaissent ces règles et ont les moyens de les respecter.

## *Références*

- Boardman, Robert (1986), *Pesticides in World Agriculture : The Politics of International Regulation*, MacMillan, Londres.
- Bull, David (1982), *A Growing Problem : Pesticides and the Third World Poor*, Oxfam, Oxford.
- CICP (1988), « Environmental Assessment of the Highland Agricultural Development Project », Project Amendment, Phase 2, Consortium for International Crop Protection, College Park, Maryland.
- CropLife International (1998), “Safe Use Pilot Projects: Guatemala, Kenya, Thailand”, CropLife International, Bruxelles,  
[www.afamin.net/documents/Crop%20Life%20Safe\\_Use\\_pilot\\_projects.pdf](http://www.afamin.net/documents/Crop%20Life%20Safe_Use_pilot_projects.pdf).
- Murray, Douglas et Peter Leigh Taylor (2001), “Safe Use: Not So Safe”, *Pesticides News*, n° 54, décembre, pp. 6-7, [www.pan-uk.org/pestnews/pn54/pn54p6.htm](http://www.pan-uk.org/pestnews/pn54/pn54p6.htm).
- FDA : US Food and Drug Administration (1984), *Requirements of Laws and Regulations Enforced by the U.S. Food and Drug Administration*, US Department of Health and Human Services, Food and Drug Administration, Rockville, Maryland, pp. 9-39.
- Fisher, Richard W., Roberto Cáceres, Edgardo Cáceres et Danilo Dardón (1994), « Informe Final : Evaluación del Manejo de Plagas y Plaguicidas en Arveja China del Altiplano de Guatemala », rapport final d'une étude conduite par les Centro Mesoamericano de Tecnología Apropiada, El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, Guatemala City, Guatemala et World Resources Institute, Washington, DC (non publié).
- Julian, James, Guillermo E. Sánchez, Glenn H. Sullivan et Stephen C. Weller (1999), « Food Safety and Market Development Implications », in G. H. Sullivan, G. E. Sánchez et S.C. Weller (dir. pub.), *Seventh Annual Report : Overview of the Latin American Site in Guatemala*, Integrated Pest Management Collaborative Research Support Program, Office of International Research and Development, Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia.
- Merwin, Ian et Marvin Pritts (1993), « Are Modern Fruit Production Systems Sustainable? », *HortTechnology*, avril-juin, vol. 3, n° 2, pp. 130 ff.
- Mucia, Marcelo (1994), « Sostenibilidad social : La experiencia de los productores de Patzún, Chimaltenango », in *Sostenibilidad de la Producción Agrícola No-Tradicional de Exportacion por Pequeños Productores en Guatemala*, Instituto de Nutrición de Centroamerica y Panama, Memorias del taller, Guatemala City, Guatemala et World Resources Institute, Washington, DC.
- Murray, Douglas (1994), *Cultivating Crisis : The Human Costs of Pesticides in Central America*, University of Texas Press, Austin, Texas.

- Murray, Douglas et Polly Hoppin (1992), « Recurring Contradictions in agrarian Development : Pesticide Problems in Caribbean Basin Nontraditional Agriculture » in *World Development*, vol. 20, n° 4, pp. 597-608.
- Murray, Douglas et Peter Leigh Taylor (2001), “Safe Use: Not So Safe”, *Pesticides News*, n° 54, décembre, pp. 6-7, [www.pan-uk.org/pestnews/pn54/pn54p6.htm](http://www.pan-uk.org/pestnews/pn54/pn54p6.htm).
- Powers, Nicholas et Richard Heifner (1993), *Federal Grade Standards for Fresh Produce : Linkages to Pesticide Use*, Economic Research Service Bulletin n° 675, US Department of Agriculture, Washington, DC.
- Repetto, Robert (1985), « Paying the Price : Pesticide Subsidies in Developing Countries », Research Report n° 2, World Resources Institute, Washington, DC.
- Thrupp, Lori Ann (1988), « Pesticides and Policies : Approaches to Pest Control Dilemmas in Nicaragua and Costa Rica, » *Latin American Perspectives*, Issue 59, vol. 15, n° 4, Fall.
- Thrupp, Lori Ann (1990), « Inappropriate Incentives for Pesticide Use : Agricultural Credit Requirements in Developing Countries », *Agriculture and Human Values*, Summer-Fall, pp. 62-69.
- Thrupp, Lori Ann, avec Gilles Bergeron et William F. Waters (1990), *Bittersweet Harvests for Global Supermarkets : Challenges in Latin America’s Agricultural Export Boom*, World Resources Institute, Washington, DC.
- Sullivan, Glen H., Guillermo E. Sánchez, Stephen C. Wellwer, C. Richard Edwards et P. Phillip Lamport (2000), « Integrated Crop Management Strategies In Snow Pea : A Model for achieving Sustainable NTAE Production in Central America », in *Sustainable Development International*, 3<sup>e</sup> édition, ICG Publishing, Londres, pp.107-110.



## *Chapitre 7*

### **Limites sur les résidus de pesticides dans le thé**

Ce chapitre examine les effets des limites en matière de résidus de pesticides sur les exportations des producteurs indiens de thé et de l'absence de régulations harmonisées au niveau international. Il attire l'attention sur les plaintes des producteurs concernant la diversité des limites imposées par les différents pays et sur ce qu'ils perçoivent comme l'arbitraire des tolérances allemandes. Il décrit les réactions des groupes de consommateurs et la décision de certains producteurs indiens de se tourner vers des thé « biologique » à la fois pour donner satisfaction aux consommateurs et augmenter leurs marges sur un produit de qualité. Certains pays développés ont aidé les producteurs indiens à accomplir cette transition.

## Introduction

En 1993 et 1994, plusieurs cargaisons de feuilles de thé séché (*Camellia sinensis*) provenant de la région de Darjeeling en Inde ont été soumises à des essais qui ont montré qu'elles contenaient des résidus d'insecticides dépassant la limite légale fixée en Allemagne. Par suite, ces chargements ont été refusés par l'importateur ou, à un stade ultérieur, interdits à la vente. L'exemple le plus fréquemment cité concerne une cargaison de thé de la marque « Darjeeling Gold » importé par la grande entreprise Teekanne, qui, testé par l'Institut d'analyses environnementales, s'est avéré contenir des résidus de tétradifon à des teneurs allant jusqu'à 240 microgrammes par kilogramme de thé (Hermes, 1995 ; Jha, 2000a). Des résidus d'éthion, d'heptachlore, de pentachlorophénal (PCP) et de DDT ont aussi été découverts dans du thé indien importé en Allemagne (Hermes, 1995 ; Jha *et al.*, 1999). Entre-temps, d'autres importateurs de l'OCDE se sont plaints de ce que les thés d'Assam, de Terai et de Booras contenaient du dicofol (Jha *et al.*, 1999).

Les événements qui ont été déclenchés à la suite de ces révélations n'ont pas tant résulté d'une modification des mesures allemandes – au cours des années 90, les autorités sanitaires allemandes n'ont que légèrement modifié leurs limites maximales de résidus (LMR) pour les résidus de pesticides dans le thé, mais d'une intensification de la surveillance des importations de thé, en particulier par les groupes de consommateurs. Ce phénomène a stimulé la demande et la fourniture de thés biologiques et « biodynamiques » d'Inde et d'autres pays, soulevant à leur tour le problème de la certification du thé biologique.

## Élaboration de la mesure environnementale

L'Inde a critiqué les LMR fixées par l'Allemagne sur les acaricides (pesticides utilisés contre les acariens), en particulier l'éthion et le tétradifon, affirmant qu'elles « avaient été imposées de façon quelque peu arbitraire, faute de tenir compte des données de l'Inde sur ses propres limites de sécurité pour les pesticides dans le thé » (Inde, 2000 ; Jha, 2000a). L'Allemagne fixe ses LMR (et ses limites de tolérance à l'importation) en établissant des LMR spécifiques pour tous les produits agricoles. Comme dans d'autres pays, les autorités compétentes arrêtent normalement des LMR en fonction de la teneur en résidus que l'on obtiendrait si l'on appliquait la plus petite dose de pesticides nécessaire pour lutter correctement contre les ravageurs, et ce suivant une technique qui ne laisse subsister que la plus petite quantité possible de résidus, quantité qui doit être toxicologiquement acceptable. Toutefois, si elle ne dispose pas de données suffisantes pour évaluer le risque associé à un pesticide donné, l'Allemagne applique une valeur par défaut fondée sur le seuil de détection du pesticide, la teneur la plus faible à laquelle il est possible de détecter, quantifier et confirmer la présence d'un pesticide dans le produit. C'est à cette limite que se réfère la « tolérance zéro ».

### *LMR pour l'éthion*

L'éthion, ou bisphosphorodithioate de O,O,O',O'-tétraéthyl-S,S'-méthylène, est un insecticide organothiophosphaté non systémique employé dans la lutte contre les insectes qui s'attaquent aux feuilles, les acariens et les cochenilles. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a placé ce pesticide dans la classe II : fortement à

modérément toxique pour les êtres humains par voie orale. En 1994, l'Allemagne a fixé une LMR pour l'éthion en s'alignant sur la directive 76/895/CEE du Conseil des Communautés européennes du 23 novembre 1976, telle que modifiée par la directive 90/642/CEE du 27 novembre 1990 et, plus précisément, par la directive 93/58/CEE du 29 juin 1993. Cette directive établissait une LMR provisoire pour l'éthion de 2 mg/kg de feuilles de thé sèches. Les États membres de l'UE avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1998 pour adopter cette limite, mais étaient autorisés à l'adopter avant cette date, ainsi que l'a fait l'Allemagne.

En recommandant d'établir des LMR pour l'éthion dans le thé, la Communauté européenne a indiqué assez clairement qu'elle travaillait avec des données incomplètes. La directive 93/58/CEE stipule en effet que :

« ...considérant que, pour certains pesticides utilisés dans la production de *thé*, ces données sont insuffisantes, au regard des normes actuelles, pour fixer des teneurs maximales en résidus ; que les États membres peuvent donc fixer, en respectant le droit communautaire, des teneurs maximales en attendant que soient produites les données nécessaires pour une décision communautaire ; que, dans le cas de l'*éthion*, de l'*ométhoate* et du *diméthoate*, pesticides utilisés dans la production de thé, des données suffisantes n'existent que pour fixer temporairement des limites maximales en résidus ;... » [italiques ajoutées]

L'UE avait recommandé une LMR nettement supérieure au seuil de détection de cette substance et seulement légèrement inférieure aux LMR appliquées par certains autres pays. À titre d'exemple, l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (EPA) avait fixé la LMR à 10.0 mg/kg dans le thé. La Commission du Codex Alimentarius, l'instance internationale qui recommande des normes pour les résidus de pesticides dans les aliments, n'avait pas et n'a pas encore établi de LMR pour l'éthion dans le thé<sup>1</sup>. En bref, l'Allemagne et l'UE avaient adopté une LMR inférieure à celle d'autres pays, mais du même ordre de grandeur.

### ***LMR pour le tétradifon***

Le tétradifon (1,2,4-trichloro-5-(4-chlorophényl)-sulfonylbenzène) est un composé organosulfuré proche du DDT qui entre dans la composition des acaricides, et ce surtout pour neutraliser les oeufs et les stades juvéniles actifs des acariens phytophages dans les horticultures et les cultures de coton, de houblon, de café, de thé et de riz. Le tétradifon est généralement considéré comme moins toxique que l'éthion pour les humains<sup>2</sup> et d'autres espèces non ciblées. Par exemple, il n'est pas nocif pour les abeilles, si son mode d'emploi est respecté, contrairement à l'éthion. Le tétradifon n'est pas aussi irritant ou mutagène à l'égard des mammifères. Il est néanmoins très stable dans l'environnement et résistant aux oxydants, acides et bases forts, à la chaleur et à la lumière solaire. Une résistance aux insecticides organophosphorés (y compris le tétradifon) est observée chez des acariens collectés dans des grandes cultures et des cultures ornementales depuis le milieu des années 50 (Mansour et Plaut, 1979 ; Horowitz *et al.*, 1997).

L'Allemagne a effectivement établi une tolérance zéro pour cette substance, en 1983, lorsqu'elle a refusé d'homologuer un produit phytosanitaire contenant du

1. En fait, une seule LMR a été arrêtée jusqu'à présent pour l'éthion dans les agrumes (5.0 mg/kg).
2. Il a même été utilisé comme additif alimentaire ; voir [www.speclab.com/compound/c116290.htm](http://www.speclab.com/compound/c116290.htm).

tétradifon, invoquant le manque de données sur le pouvoir cancérigène et mutagène de l'insecticide<sup>3</sup>. Durant les neuf années qui ont suivi, la limite fixée par l'Allemagne pour les résidus de tétradifon dans tous les aliments est demeurée à 0,05 mg/kg. Puis, le 9 juillet 1992, le Bureau fédéral allemand de la santé (BGA) a abaissé la limite à 0,01 mg/kg.

La division par cinq de la LMR ne reflétait pas un revirement politique, mais une mise à jour de la limite officielle à la lumière des progrès réalisés dans les méthodes de détection<sup>4</sup>. Ce changement a cependant été suffisamment sensible pour inciter le fabricant européen de tétradifon, Philips, à présenter ses objections à la politique de la tolérance zéro dans une lettre adressée au BGA en décembre 1992. Le BGA y a répondu en avril de l'année suivante, en se justifiant : il y avait plus de dix ans que l'ingrédient actif n'avait plus été utilisé sur des cultures alimentaires en Allemagne, de sorte que le BGA ne disposait pas d'informations à jour – provenant d'essais sur le terrain conduits en Allemagne – lui permettant de procéder à une évaluation adéquate des risques.

Un doute subsiste quant au fait de savoir si le BGA avait examiné les LMR établies par d'autres organismes. L'un des problèmes est que ni le Codex Alimentarius, ni l'UE, n'ont jamais arrêté de LMR pour le tétradifon dans le thé ou dans aucun autre produit végétal. Les LMR appliquées par d'autres pays de l'OCDE depuis les années 80 sont bien supérieures à la limite de détection de la substance. Par exemple, la « limite de tolérance maximale » fixée par les États-Unis pour le tétradifon dans le thé atteignait, jusqu'à une date récente, 8 mg/kg (PISC, 1987)<sup>5</sup>. En 1985, la Suède (pas encore membre de l'UE) a adopté une « concentration maximale acceptable » de 2 mg/kg dans les fruits et légumes.

Cependant, le BGA a manifesté son intention de revoir sa LMR et lorsqu'il a demandé des informations supplémentaires à Philips, en mai 1993, l'entreprise les lui a remises deux mois plus tard. Le 4 novembre 1993, le BGA a fait savoir à Philips qu'à la lumière des nouvelles informations, il proposait la LMR suivante, à titre provisoire : 0,5 mg/kg dans les poivrons, les tomates et les agrumes et 0,05 mg/kg pour toutes les autres plantes cultivées et les produits en dérivant, y compris le thé. Depuis lors, ces LMR n'ont pas été modifiées, à une petite exception près<sup>6</sup>.

### ***Comportement des groupes de consommateurs et des importateurs***

Rétablie à 0,05 mg/kg (au lieu de 0,01 mg/kg) pour tous les produits alimentaires – à l'exception de quelques espèces cultivées en Europe – la LMR était encore suffisamment sévère pour bloquer les importations de certaines cargaisons de thé.

3. Il est difficile de dire si c'est à cette distinction que fait allusion l'observation du Programme international sur la sécurité chimique des substances (PISC) selon laquelle les LMR en Allemagne semblent avoir été établies pour d'autres motifs que la toxicité à l'égard des êtres humains (PISC, 1987 ; PISC, 1986).
4. À l'heure actuelle, les publications font état d'un seuil de détection compris entre 0,006 et 0,03 ppm (parties par million) pour le tétradifon, soit 0,006 à 0,03 mg/kg (voir, par exemple, EPA, 1998, p. 78).
5. Le 6 août 2001, l'EPA a notifié à l'OMC son intention de supprimer les tolérances applicables aux résidus de tétradifon, et ce pour tous les produits importés, y compris le thé, pour lequel cet insecticide avait précédemment été autorisé (États-Unis, 2001). Pour justifier sa décision, l'EPA a indiqué que les enregistrements existants du tétradifon n'étaient plus valides, le dernier en date ayant été annulé en 1990 pour non paiement des droits (EPA, 2001).
6. Le 5 novembre 1999, une LMR supplémentaire de 0,2 mg/kg a été arrêtée pour les écorces d'agrumes séchées.

Mais, et cela importe davantage, ce changement a attiré l'attention de certaines grandes associations allemandes de défense des consommateurs, ce qui a induit un renforcement des contrôles et de l'application de la réglementation. En janvier 1994, Meßzelle e.V., l'Institut für Umweltanalytik (Institut d'analyses environnementales) basé à Berlin, a publié une étude sur les résidus de pesticides détectés dans du thé Teekanne, la principale marque de thé Darjeeling. Plusieurs journaux allemands, et notamment le magazine de défense des consommateurs *Öko-Test*, se sont fait l'écho de cette étude, déclarant que dans certains échantillons, les concentrations de tétradifon allaient jusqu'à 0.24 mg/kg. Bien que le BBA (Centre fédéral de recherches biologiques pour l'agriculture et la foresterie) ait fait remarquer que le tétradifon n'était pas particulièrement toxique, et que la limite avait été relevée depuis lors<sup>7</sup>, des articles de presse ont continué à répéter que les teneurs relevées atteignaient *24 fois la limite légale* applicable au moment où le thé avait été vendu.

Loin de lâcher ce sujet, *Öko-test* a conduit, à ses propres frais, des essais sur des échantillons prélevés au hasard et mis en cause la légitimité de divers labels écologiques. En avril 1995, il a publié un rapport exhaustif sur les contaminants dans le thé, faisant état de teneurs « excessives » (supérieures à la limite légale) pour plusieurs autres pesticides dans certaines marques. Au total, il a analysé 48 thé noirs (fermentés) de différents fournisseurs, principalement des thé indiens produits dans la région de Darjeeling. Sur l'ensemble, six thé se sont avérés renfermer des teneurs en pesticides dépassant la limite légale allemande (Roth, 1996), dont un thé de Darjeeling contenant « du DDT, ce pesticide très toxique et cancérigène » (Hermes, 1995). Dans un autre thé de Darjeeling, le magazine a trouvé du quinalphos<sup>8</sup> (un acaricide) en plus du tétradifon (la marque en question avait été certifiée « bio-thé » par un organisme allemand de certification des produits biologiques). *Öko-test* a également testé onze thé verts, dont plusieurs provenaient de la région de Darjeeling. Si l'article de *Öko-test* ne précise pas combien de thé ne répondaient pas à ses critères, il indique qu'au moins un thé, également certifié « bio-thé », contenait des résidus de tétradifon et de prothiophos, un insecticide à usage général (Hermes, 1995).

Un an plus tard, *Öko-test* a refait des essais de résidus de pesticides sur divers thé, principalement des thé noirs de Darjeeling et quelques thé verts (Roth, 1996). À cette occasion, seuls trois thé contenaient des résidus de pesticides dépassant la limite légale. Comme précédemment, il a sélectionné à dessein des thé portant des labels biologiques. Et qu'y ont-ils trouvé ? Du tétradifon.

La focalisation des médias sur les résidus de pesticides dans le thé durant cette période a été attribuée aux inquiétudes des consommateurs pour leur santé et à leur sensibilisation croissante à l'état de l'environnement dans les régions productrices de thé. Les inquiétudes concernant la santé ont été avivées par les appréhensions à propos de la sécurité sanitaire des aliments qu'ont suscitées la dérive vers l'ouest du nuage radioactif de Tchernobyl en 1986 et, plus tard, les révélations au sujet de l'encephalopathie spongiforme bovine (ESB), des hormones dans le lait, etc. On croyait le thé à l'abri de ces problèmes. Comme l'a fait remarquer un importateur

7. *Öko-test* soutiendra plus tard que le BGA avait augmenté la LMR pour le tétradifon à la suite des pressions exercées par la Verband des Tee-Einfuhr- und Fachgroßhandels e.V., 'Association allemande des importateurs et des distributeurs de thé.

8. La LMR allemande pour le quinalphos, 0.01 mg/kg, a aussi été fixée au niveau du seuil de détection ; cette limite a été adoptée par l'UE, le 1er juillet 2001 (Directive 2000/42/CE).

allemand, le thé, et en particulier le thé vert, est considéré comme une boisson salubre en Allemagne, consommée par des personnes attentives à leur santé (Tee-Import, 2001). La façon dont les journalistes dénoncent habituellement le non-respect des LMR n'est pas toujours faite pour éclairer les débats : ils présentent souvent tout dépassement des niveaux de résidus autorisés comme une menace systématique pour la santé du consommateur, au lieu de considérer que, dans certains cas, ils représentent simplement un non-respect de la politique de tolérance zéro pour une substance qui a été autorisée à des niveaux très supérieurs dans d'autres produits, tels que les fruits et les légumes. Toutefois, contrairement aux fruits et légumes qui sont consommés entièrement, une proportion élevée (une source fait état de 85 % à 98 %, voir [www.benjowskitea.de/kontakt/kritik.htm](http://www.benjowskitea.de/kontakt/kritik.htm)) des résidus de pesticides restent dans les feuilles de thé après l'infusion et est donc rejetée.

Durant cette période, la presse a souvent mis l'accent sur les liens entre les pesticides et l'état de l'environnement dans les plantations de théiers. Dans le premier des articles détaillés de *Öko-test*, par exemple, un marchand de thé reconnu pour fournir du thé exempt de résidus détectables de pesticides a cependant été critiqué pour la façon dont il se procurait les feuilles de thé : pas dans des « bio-plantations », mais dans n'importe quelle plantation dont le thé n'excédait pas les limites de résidus, même si c'était parce que les pesticides avaient été épandus suffisamment à l'avance pour que les produits chimiques aient eu le temps d'être lavés par l'eau ou de se dégrader, avant la récolte. Le magazine accuse l'entreprise du fait que « La charge de poisons absorbée par les travailleurs et leur santé n'entrent donc pas en ligne de compte » dans sa stratégie d'achat (Hermes, 1995). Le deuxième article de *Öko-test* débute par le témoignage d'un cueilleur de feuilles de thé indien se félicitant de l'amélioration de ses conditions de travail, depuis qu'en 1993, la plantation où il travaille a adopté des méthodes de production « écologiques » (Roth, 1996).

La presse écrite et électronique continue de faire le lien entre l'application de doses de pesticides excessives et les problèmes de santé des ouvriers. Un rapport spécial, rédigé pour *Down to Earth*, le journal bimensuel du Centre for Science and Environment (l'une des principales ONG de défense de l'environnement indiennes) et paru en octobre 2000, est souvent cité (et réimprimé). L'auteur de cet article déclare que « les plantations de théiers de Darjeeling continuent d'utiliser de grandes quantités de pesticides afin d'accroître la production...[entretenant ainsi] un risque sanitaire pour les ouvriers agricoles et les consommateurs, en plus de miner leurs propres exportations » (Chawii, 2000). Les fournisseurs de thé biologiques ou bio-dynamiques n'hésitent pas à se démarquer en invoquant l'innocence par la dissociation.

## Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement

Tous les exportateurs de thé ont été affectés dans une certaine mesure par ces événements, mais c'est l'Inde, dont les fournisseurs étaient directement impliqués dans certaines cargaisons, qui en a pâti le plus. À l'époque, et à nouveau depuis 1999, ce pays était le premier exportateur de thé vers l'Allemagne. Entre 1992 et 1996, les exportations annuelles de thé indien ont été inférieures de 20 % à la moyenne qu'elles avaient enregistrée au cours des cinq années précédentes (en 1997, elles sont revenues à leur niveau de 1991). Il ne fait pas de doute que cette chute découle en partie de facteurs autres que la réglementation allemande sur les pesticides, notamment l'intensification de la concurrence par les producteurs de thé africains et le rétrécissement des marchés iraquien, iranien et de l'ex-Union soviétique (Kim, 1995).

L'Allemagne n'absorbe que 5 % en valeur des exportations de thé indien, mais elle représente un marché important pour les thés de l'état où se trouve la ville de Darjeeling ; cet état densément peuplé et très dépendant du thé produit la majeure partie de son thé pour l'exporter vers les pays de l'OCDE. Au milieu des années 90, la production a reculé à Darjeeling, tandis qu'elle a poursuivi sa progression dans le reste du nord de l'Inde.

Quels qu'aient été les sentiments des consommateurs de thé allemands à l'époque, la campagne de « dénonciation publique » menée par leurs défenseurs a beaucoup embarrassé les organismes de certification allemands et les importateurs de thé, qui, à leur tour, ont exercé une pression sur leurs fournisseurs, afin de les inciter à se conformer rapidement aux limites de résidus strictes de l'Allemagne. L'enjeu était de taille pour l'industrie indienne du thé : durant ces années-là, le pays employait plus d'un million de personnes dans ses plantations, souvent par familles entières.

Compte tenu de l'absence de LMR reconnues internationalement pour la plupart des pesticides appliqués sur le thé, les pouvoirs publics ont immédiatement commencé à réunir les données scientifiques nécessaires pour étayer la rédaction d'un guide de bonnes pratiques et l'établissement de LMR. La majeure partie des données étaient alors entre les mains des fabricants de pesticides, qui, dans un premier temps, se sont montrés peu disposés à les communiquer au motif qu'ils les considéraient comme confidentielles. Les pouvoirs publics durent aller jusqu'à menacer de « déshomologuer » plusieurs pesticides fabriqués en Inde si l'industrie ne fournissait pas les données qui lui avaient été demandées à plusieurs reprises<sup>9</sup>. Leur persistance a fini par l'emporter : en 2002 un protocole national a été établi afin d'harmoniser les LMR concernant les pesticides dans le pays avec celles utilisées au plan international (Saraswathy, 2002).

Cette obstination a fini par porter ses fruits et un protocole national a récemment été rédigé ([www.teaindia.org/pesticide.html](http://www.teaindia.org/pesticide.html)). En 1992, le gouvernement avait déjà décidé d'interdire l'usage de douze pesticides dans la production de thé, dont le tétradifon<sup>10</sup> et le DDT<sup>11</sup>, et de limiter l'utilisation de plusieurs autres<sup>12</sup> jugés moins dangereux (Jha, 2000a)<sup>13</sup>. Dans la mesure où il a fallu plusieurs années pour épuiser les

9. « Le gouvernement indien interdira plusieurs pesticides si l'industrie ne lui fournit pas les données requises », communication de Priya Gupta, Directeur adjoint, Division de la protection de l'environnement du Centre de recherches et d'éducation du consommateur, Ahmedabad, Inde ([www.poptel.org.uk/panap/archives/pe-india.htm](http://www.poptel.org.uk/panap/archives/pe-india.htm)). Cette communication a été citée pour la première fois dans l'Economic Times du 9 avril 1996.
10. Paradoxalement, le principal producteur de tétradifon en Inde, à l'époque, était une société de propriété allemande qui commercialisait ce pesticide sous la marque Tedion V18 (CSE, 2002).
11. Le benzene hexachloride (BHC), l'aldrine, l'alorex, l'endrine, l'heptachlore et le chlordane ont, paraît-il, aussi été interdits.
12. Les lignes directrices des pouvoirs publics stipulent que si certaines substances – thiometon, diméthoate, monocroptos, féncyperméthrine, fenvalérate, phorat, phosphomodon, formothian, acéphate et carboxine – sont appliquées durant la saison de la cueillette, la récolte qui suit immédiatement ces applications doit être mise au rebut (Jha, 2000a).
13. Il a semble-t-il fallu un certain temps pour que le système assimile ces interdictions. En octobre 2000 encore, le gouvernement indien adressait au Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC (Inde, 2000) une communication dans laquelle il indiquait : « Les exportations de thé ont été affectées par les préoccupations des pays développés au sujet de la teneur en pesticides. Si les exportateurs de thé indiens ont respecté les limites maximales de résidus recommandées par l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (EPA), les limites plus sévères (par exemple 0.01 mg [sic] de tétradifon et 2 mg d'éthion par kg de thé) arrêtées par certains pays européens sont devenues inatteignables, et ce pour plusieurs raisons dont le coût de l'analyse, qui

stocks, il est probable que le tétradifon utilisé dans l'intervalle, dans un domaine ou dans un autre, en provenait (CSE, 2002). Par ailleurs, les thés portant l'appellation Darjeeling ou Assam peuvent être mélangés avec des thés d'autres provenances (jusqu'à 50 %). D'après le Tea Board, ce sont très probablement ces autres thés qui contenaient les pesticides incriminés, au moins dans certaines cargaisons.

Il est vraisemblable que, quelles qu'aient été les règles en vigueur, elles ont été peu suivies (tout du moins au départ), compte tenu du petit nombre d'inspecteurs agricoles disponibles et des capacités limitées des laboratoires d'analyses chimiques<sup>14</sup>. À l'époque où les limites de résidus ont commencé à être appliquées de façon plus stricte par l'Allemagne, un seul institut en Inde, le Pesticide Residue Laboratory, était capable d'analyser des échantillons commerciaux de thé en vue d'y détecter la présence éventuelle de résidus de pesticides (depuis lors, la Tea Research Association a également acquis la capacité d'effectuer ces essais). Un autre problème est le coût des essais (plus de 200 USD par analyse) nécessaires pour pouvoir déterminer si une cargaison répond aux conditions imposées par l'Allemagne (Inde, 2000). Jha (2000a) considère que ce coût supplémentaire était prohibitif pour la majorité des exportateurs de thé indien.

Les exportateurs de thé, en particulier du « cut-tear-curl » (couper-déchirer-friser), un thé élaboré dans le plus pur respect de la tradition, se sont plaints de ce que l'adoption à grande échelle de normes sévères pour les résidus augmenterait suffisamment leurs coûts de production pour affecter leur part sur le marché mondial (Jha *et al.*, 1999). Le problème auquel étaient confrontés les producteurs variait suivant les régions. Les entomologistes ont recensé quelque 150 espèces d'insectes nuisibles s'attaquant au théier ; on en trouve environ 125 dans le nord-est de l'Inde (dans les régions d'Assam et de Darjeeling)<sup>15</sup>. L'Inde méridionale en compte une quarantaine. D'autre part, il était plus facile pour les producteurs d'Assam et de Darjeeling de faire supporter l'accroissement du prix de revient au consommateur, puisque l'arôme très particulier et le terroir unique de leurs thés font que la demande de ces thés est moins sensible aux augmentations de prix que celle des thés ordinaires<sup>16</sup>.

Les tenants indiens des méthodes biologiques pour l'agriculture en général, et le thé en particulier, ont bien entendu saisi cette opportunité. En janvier 1996, des membres de la section indienne de l'IFOAM (Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique) ont créé un comité national de normalisation chargé d'élaborer des normes nationales de base pour l'agriculture biologique en Inde (Jha, 2000b)<sup>17</sup>. La même année s'est aussi formée la Indian Bio Organic Tea Association, un groupe de producteurs défendant les intérêts communs de ceux qui cultivent, produisent, transforment ou commercialisent du thé biologique indien

---

s'élève à 234 USD » (p. 2). En octobre 2001, le Tea Board of India (organisme indépendant relevant du ministère du Commerce) continuait à conseiller les exploitants sur le mode d'emploi correct des pesticides, et notamment du dicofol, de l'endosulfan, de l'éthion et du tétradifon.

14. Un article récent, paru sur la version en ligne de l'Asia Times, par exemple, affirme que les agriculteurs indiens arrivent encore à contourner l'interdiction du DDT, en profitant du fait que la loi autorise l'emploi du pesticide contre les moustiques dans les programmes de lutte contre la malaria ([www.atimes.com/ind-pak/CF14Df01.html](http://www.atimes.com/ind-pak/CF14Df01.html))
15. D'après le Tea Board of India, <http://tea.nic.in>.
16. De nombreux fournisseurs qualifient le Darjeeling de « champagne des thés ».
17. Ironiquement, ces normes s'inspirent, entre autres, d'un Allemand, Rudolf Steiner, le fondateur des méthodes agricoles « bio-dynamiques » (voir Meier, 1999).

([www.snonline.com/ibota/](http://www.snonline.com/ibota/)). Normalement, la production de thé biologique proscrit l'utilisation d'engrais ou de pesticides de synthèse et préconise à leur place le fumier, du compost fait à partir de résidus de récolte et le recours aux cultures associées (par exemple des légumineuses qui fournissent des nutriments à l'autre culture), aux pesticides naturels (comme l'huile de margosa et la roténone) et à des prédateurs pour lutter contre les ravageurs. L'agriculture bio-dynamique, en revanche, obéit à une démarche plus holistique, voire spirituelle, née avant l'agriculture biologique et allant bien au-delà des principes de celle-ci ; elle promeut, par exemple, l'idéal de l'exploitation indépendante « qui posséderait juste le nombre d'animaux nécessaire pour produire du fumier comme engrais, animaux qui, à leur tour, devraient être nourris par l'exploitation » (Wildfeuer, 1995). Les défenseurs des méthodes biologiques et bio-dynamiques font valoir qu'elles présentent des avantages pour l'environnement, tels que l'amélioration de la structure du sol, l'augmentation de la biodiversité et le rétablissement de l'équilibre de l'écosystème.

Pour diverses raisons, l'adoption de méthodes de production biologiques semble avoir été plus rapide à Darjeeling et en Assam que dans les autres régions productrices de thé en Inde. Face à la stagnation<sup>18</sup> du rendement de leurs plantations de théiers, les producteurs de Darjeeling étaient particulièrement ouverts à d'autres pratiques culturelles. Au dernier recensement, une vingtaine parmi les 87 plantations de théiers de Darjeeling s'étaient totalement reconverties à la culture biologique du thé, trois en Assam, une à Dooars et deux en Inde méridionale<sup>19</sup>. Aujourd'hui, l'Inde génère près des deux tiers des 4.5 millions de kg de thé noirs biologiques produits au niveau mondial chaque année (Kilcher *et al.*, 2002). Selon la FAO (2004), elle a produit 3.5 millions de kg de thé certifiés biologiques en 2003 après seulement 0.15 million de kg en 1990 (Muraleedharan, s.d.). Dans les années 90, toutefois, seule une moitié environ des plantations de thé biologique indiennes était rentables (Jha, 2000a) : celles qui ont passé des contrats d'exportation avec des marchands de thé d'une seule origine, voire d'une seule plantation, lesquels opèrent surtout en Allemagne, au Japon et aux États-Unis. Certaines des plantations les plus florissantes exportent des plantes servant à faire des infusions, en plus du thé biologique. D'autres ont commencé à ouvrir leurs jardins à l'écotourisme, à la fois pour toucher des recettes supplémentaires et fidéliser les consommateurs étrangers à leur marque (Lagerwerf, 2001).

Pour les plantations de théiers qui ont opté pour la culture biologique ou bio-dynamique, le renoncement aux produits chimiques de synthèse n'est que la première étape : afin de pouvoir vendre leur thé à un prix plus élevé, elles doivent faire certifier leurs plantations. ENCON, un acteur de premier plan dans le domaine de la certification biologique, est un réseau de consultants professionnels créé en 1996 et basé à Maharashtra. ENCON s'adresse aux producteurs et transformateurs biologiques qui envisagent de demander une certification et leur indique la marche à suivre pour se

- 
18. Ce déclin a été attribué à plusieurs facteurs : i) l'abus de pesticides et d'engrais synthétiques qui ont pratiquement stérilisé le sol dans de nombreux secteurs, provoquant une érosion et des glissements de terrain ; ii) l'apparition d'une résistance aux pesticides, à laquelle de nombreux agriculteurs ont réagi en appliquant des quantités encore plus élevées de pesticides ; et iii) le vieillissement des théiers, dont la plupart datent de la création des plantations (fin du XIX<sup>e</sup> siècle).
19. La Bombay Burma Trading Corporation Ltd. a été la première entreprise à démontrer la faisabilité de la production et de la commercialisation du thé biologique de l'Inde méridionale. Sa plantation d'Oothu, qui a entamé sa conversion en 1989 et a été certifiée en 1991, abrite aujourd'hui la plus vaste étendue de théiers biologiques du monde : elle s'étend sur plus de 300 hectares et peut produire presque 1 million de kilogrammes par an. Voir Daruvala (2001).

conformer aux normes fixées par l'UE (règlement CEE n° 2092/91 du Conseil), les États-Unis (OFPA de l'USDA), l'IFOAM, le Codex Alimentarius et d'autres organismes internationaux. Il aide aussi ces acteurs à sélectionner les organismes de certification appropriés sur les marchés étrangers. Cependant, ni ENCON, ni aucun autre organisme de certification d'Asie méridionale n'a pu obtenir l'équivalence de ses normes avec celles de l'UE. L'Inde doit donc recourir à des organismes étrangers d'inspection et de certification, même si, en établissant ses normes pour l'agriculture biologique, le Comité national de normalisation a travaillé en étroite collaboration avec plusieurs organismes de certification européens (Bonapace, 2001).

Cela étant, chaque organisme de certification applique ses propres normes, qui varient considérablement. De plus, la certification est payante et l'inspection doit se répéter chaque année<sup>20</sup>. Bien que la certification ne garantisse pas une diminution de la fréquence des essais de résidus de pesticides, elle pèse dans le calcul des entreprises qui dépendent de la validité d'une certification biologique : un producteur biologique dont la réputation est établie peut généralement s'attendre à être soumis à moins d'essais, ce qui signifie en fin de compte qu'il peut demander des prix plus élevés pour son thé<sup>21</sup>. C'est entre autres pour cette raison que les plantations de théiers biologiques sont prêtes à aller loin pour protéger leur certification. Certains agriculteurs sont même allés jusqu'à planter des rangées supplémentaires d'arbres entre leur terrain et celui de leurs voisins qui ne pratiquent pas la culture biologique, afin d'arrêter les embruns de pesticides (Gourmet Retailer, 1999).

### Réponses aux préoccupations des pays en développement

La principale instance internationale de dialogue sur les problèmes commerciaux concernant le thé est le Groupe intergouvernemental sur le thé (GIT), mis sur pied par le Comité des produits de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) en 1969 (nom d'origine : Comité consultatif du thé). Le GIT se réunit en général tous les deux ans dans un de ses pays membres, lesquels comprennent la plupart des pays producteurs de thé, ainsi que le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Turquie et l'Union européenne). Ce n'est qu'à sa quatorzième session, tenue à New Delhi (Inde) du 9 au 11 octobre 2001, qu'il a enfin décidé de créer un groupe de travail composé de scientifiques des pays producteurs et consommateurs, chargé d'étudier les données scientifiques disponibles en Inde et dans d'autres pays afin de recommander des LMR acceptables pour les pesticides utilisés dans la culture du thé. Les résultats de ce projet devraient aider la Commission du Codex Alimentarius à définir des normes harmonisées et universellement acceptables.

A sa quinzième session, en août 2003, le GIT a lancé une nouvelle initiative avec comme objectif l'harmonisation au niveau mondial des LMR maximum dans le thé. Outre l'aide à la création d'exploitations biologiques modernes, le projet vise aussi à

- 
20. Les agriculteurs qui n'ont pas réussi à obtenir la certification peuvent la redemander la saison suivante et sont généralement conseillés sur les mesures à prendre pour satisfaire aux normes à l'avenir.
  21. Guzauskas (1997) décrit une transaction typique : « Sauf dans le cas où la plantation de théiers était réputée pour ses thés biologiques et pouvait se prévaloir de solides références, je leur ai simplement dit que je ferais tester les thés par un laboratoire local (ce que j'ai fait). Je leur ai fait savoir que je paierais les essais si les thés ne sont pas contaminés – sinon, c'est eux qui doivent en acquitter le coût. Sur cinq sources de thé testées, une seule a donné un mauvais résultat ».

élaborer des normes internationales sur le thé biologique. Par la suite, il est prévu d'établir une procédure de certification pour assister les exportateurs.

Dans l'intervalle, afin d'encourager leurs partenaires indiens à réduire leur consommation de produits agrochimiques et, finalement, à se tourner vers l'agriculture biologique, un grand nombre de marchands de thés européens et américains (par exemple Starbucks) ont commencé à commercialiser des thés indiens biologiques, en particulier le Darjeeling, satisfaisant souvent également aux principes du commerce équitable. Plusieurs d'entre eux ont consacré une partie de leurs bénéfices à des activités de développement.

L'un des premiers à s'être engagé dans cette voie est la principale entreprise allemande de vente de thé par correspondance, Projektwerkstatt Teekampagne, à l'initiative de Günter Faltin, un professeur d'économie à la Freie Universität de Berlin<sup>22</sup>. En 1996, Teekampagne s'est associée avec la section indienne du Fonds mondial pour la nature (WWF-India) et a versé un don de 3.5 millions de DEM à un projet de reboisement et de création de revenus à Darjeeling, intitulé : « Save the Environment and Regenerate Vital Employment – SERVE » (Protéger l'environnement et recréer des emplois vitaux). Le projet a créé des pépinières, planté des parcelles d'arbres sur des terrains dégradés et encouragé l'apiculture en tant que source de revenus complémentaires ([www.wwfindia.org/proj\\_details](http://www.wwfindia.org/proj_details)). Un autre vendeur allemand de thé biologique par correspondance, TopQualiTea, parraine des programmes de formation qui réunissent des experts européens et indiens en agriculture biologique et des exploitants indiens de plantations de théiers.

Les vendeurs du thé portant le label *TransFair*, qui obtiennent généralement leurs thés auprès de petites entreprises ou coopératives familiales ou détenues par les travailleurs, rémunèrent les producteurs par la voie normale du « commerce équitable ». Les consommateurs paient un petit supplément pour les produits reconnus comme faisant l'objet d'un commerce équitable, supplément qui alimente un fonds spécial administré par un comité d'employés démocratiquement élu. Les ressources ainsi récoltées sont exclusivement réservées à des projets destinés aux familles des ouvriers, comme l'achat de vaches ou de jeux en plein air pour les enfants, ou à la construction de centres communautaires, selon ce que les travailleurs jugent important. Seuls les producteurs qui répondent à des critères précis en ce qui concerne les conditions de travail de leurs employés (par exemple le travail des enfants) peuvent prétendre à ce fonds de commerce équitable ; des organismes européens de certification contrôlent cette procédure.

En plus de ces efforts privés et intergouvernementaux, l'agence allemande de coopération technique (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ) a récemment mobilisé des ressources afin d'aider le Centre for Science and Environment – CSE (l'une des principales ONG indiennes de protection de l'environnement) à monter un laboratoire indépendant capable d'analyser les résidus de pesticides ; le thé fait partie des denrées dont le CSE projette d'analyser les résidus.

22. Avec un volume de 400 tonnes par an, Teekampagne est aussi le premier importateur mondial de thé Darjeeling ([www.teekampagne.de](http://www.teekampagne.de)).

## Observations

Cette étude de cas montre notamment comment le manque de normes harmonisées à l'échelon international dans des domaines tels que les résidus de pesticides peut créer la confusion chez les pays exportateurs. Elle révèle également que tous les phénomènes liés à l'application effective d'une norme environnementale – tant du côté de l'importateur que de l'exportateur – peuvent jouer un rôle important en déterminant à quel point la norme est susceptible de perturber des échanges. S'ils sont prévenus suffisamment longtemps à l'avance, les exportateurs peuvent souvent s'adapter sans trop de difficultés. Dans le cas des exportateurs de thé indiens, cependant, les répercussions immédiates sur le commerce (cargaisons refusées) ont fait l'effet d'une surprise, à cause de l'application plus stricte d'une mesure existante.

L'étude montre également que, face à des limites plus strictes pour les pesticides, les agriculteurs optent souvent pour la conversion de leur exploitation aux méthodes biologiques. Dans une industrie où les importateurs et les producteurs entretiennent d'étroites relations, l'industrie est prête à fournir une assistance technique appréciable pour faciliter le processus. Pour autant, les agriculteurs doivent encore passer par des organismes de certification étrangers pour prouver leur conformité. Enfin, le fait que l'Inde comptait déjà plusieurs producteurs de thé biologique au moment où les autorités se sont mises à contrôler plus rigoureusement l'application des limites de résidus montre que non seulement des différences d'échelle, mais aussi des différences préexistantes dans les méthodes de production engendrent des impacts différents. Dans ce cas, les prix appliqués par les plantations qui produisaient déjà du thé biologique ont bénéficié de l'accroissement de la demande ; les plantations qui pratiquaient une agriculture classique ont dû s'adapter rapidement pour éviter de perdre d'autres ventes.

## *Références*

- Benjowski, Franc (s.d.), “Tee in der Kritik”, Benjowski Teehandelshaus Berlin  
[www.benjowskitea.de/kontakt/kritik.htm](http://www.benjowskitea.de/kontakt/kritik.htm).
- Bharucha, Vasantha (1994), « Impact of Foreign Environmental Standards : India », in V. Jha, G. Hewison et M. Underhill (dir. pub.), *Trade, Environment and Sustainable Development : A South Asian Perspective*, MacMillan Press pour la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Londres, pp. 123-142.
- Bonapace, Tiziana (2001), « Organic Agriculture : Environmental Issues and ESCAP Countries », Chapter III (pp. 81-106), in *Enhancing Export Opportunities through Environmentally Sound Business Development*, Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique,  
[www.unescap.org/tid/publication/chap3\\_2120.pdf](http://www.unescap.org/tid/publication/chap3_2120.pdf).
- Centre for Science and Environment (2001), “Untapped Potential”, *Down to Earth*, vol. 10, n° 8, 15 September, reproduced in [www.ciks.org/sep-nov-2001.PDF](http://www.ciks.org/sep-nov-2001.PDF)
- Chawii, Lian (2000), « Tea, Pesticide Flavoured », *Down to Earth* (India), vol. 9, n° 11, 31 October,  
[www.downtoearth.org.in/full.asp?foldername=20001031&filename=spr&sid=5](http://www.downtoearth.org.in/full.asp?foldername=20001031&filename=spr&sid=5).
- Daruvala, Dinshah (2001), « Organic Tea from South India », *CommerNet*, 27 February,  
[ww.beveragesite.com/articles/2000/12/18/0D70D11A520546CA94D4F519D3136536.asp](http://www.beveragesite.com/articles/2000/12/18/0D70D11A520546CA94D4F519D3136536.asp).
- EPA : Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement (2001), « Oxadiazon and Tetradifon; Proposed Revocation of Tolerances », *Federal Register*, 1 août, vol. 66, n° 148, pp. 39705-09,  
[www.access.gpo.gov/su\\_docs/fedreg/a010801c.html](http://www.access.gpo.gov/su_docs/fedreg/a010801c.html).
- États-Unis, gouvernement (2001), « Oxadiazon and Tetradifon; Proposed Revocation of Tolerances », Document n° G/SPS/N/USA/481, 6 août, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Faltin, Günter (1998), « Casting the Net Farther : For a New Culture of Entrepreneurship », document présenté à la 3<sup>e</sup> réunion sur l'entrepreneuriat, 20-28 novembre, Berlin, en allemand à [www.entrepreneurship.de/downloads/das-netz-weiter-werfen.pdf](http://www.entrepreneurship.de/downloads/das-netz-weiter-werfen.pdf).
- FAO (2004), “Tea Commodity Note”, Report No. ESC: TE 2004, November, United Nations Food and Agricultural Organization, Rome.  
[www.fao.org/es/esc/common/ecg/28649\\_en\\_Tea\\_Note\\_Nov2004.pdf](http://www.fao.org/es/esc/common/ecg/28649_en_Tea_Note_Nov2004.pdf).
- Gourmet Retailer, The (1999), « Organic Teas : Trend or Solid Future? », novembre,  
[www.forestrade.com/press\\_gourmet\\_retailer.htm](http://www.forestrade.com/press_gourmet_retailer.htm).

- Guzauskas, Richard (1997), « Organic Teas & Certification : Where Do I Start? », *Tea Leaves* (newsletter of the American Premium Tea Institute), Fall Issue, [www.teainstitute.org/newsletter.html](http://www.teainstitute.org/newsletter.html).
- Hermes, Peter (1995), « Tee : Gift und Galle », *Öko-Test*, avril, [www.carechannel.de/cgi/ot/otgs.cgi?suchtext=tee&doc=2224](http://www.carechannel.de/cgi/ot/otgs.cgi?suchtext=tee&doc=2224).
- Horowitz, A.R., P.G. Weintraub et I. Ishaaya (1997), « Status of Insecticide Resistance in Insect Pests in Israel », document de travail n° 2320-E, European Network for the Management of Arthropod Resistance to Insecticides and Acaricides, [www.rothamsted.bbsrc.ac.uk/enmaria/database/israel/sriisrael.html](http://www.rothamsted.bbsrc.ac.uk/enmaria/database/israel/sriisrael.html).
- Inde, gouvernement (2000), « Étude des effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés », Document n° WT/CTE/W/177, 27 octobre, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Jha, Veena, Anil Markandya et René Vossenaar (1999), « India », chapitre 8 in *Reconciling Trade and the Environment : Lessons from Case Studies in Developing Countries*, Edward Elgar pour la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Cheltenham, Gloucestershire.
- Jha, Veena (2000a), « Overview of the TBT and SPS Agreements and its Possible Implications for India », document de référence pour le Havana Workshop on Trade and Environment, 30 mai-2 juin, CNUCED, Genève, [www.unctad.org/trade\\_env/docs/SPS and TBT doc.pdf](http://www.unctad.org/trade_env/docs/SPS and TBT doc.pdf).
- Jha, Veena (2000b), « Production and Trade in Organic Agricultural Products », document de référence pour le Havana Workshop on Trade and Environment, 30 mai-2 juin, CNUCED, Genève, [www.topqualitea.com/english/projects.html](http://www.topqualitea.com/english/projects.html).
- Kilcher, Lukas, Markus Schäfer, Toralf Richter, Paul van den Berge, Joachim Milz, Reina Foppen et Anneke Theunissen (2002), *Organic Coffee, Cocoa and Tea: Market Certification and Production Information for Producers and International Trading Companies*, publication conjointe des Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, Suisse; Naturland, Gräfelfing, Allemagne; et Swiss Import Promotion Programme, Zurich. [www.sippo.ch/cgi/news/publications.asp?mode=6#org2](http://www.sippo.ch/cgi/news/publications.asp?mode=6#org2)
- Kim, Beryl (1995), « India Tea and Environment », TED Case Study n° 260, American University, Washington, DC, [www.american.edu/projects/mandala/TED/indiatea.htm](http://www.american.edu/projects/mandala/TED/indiatea.htm).
- Lagerwerf, Anne (2001), « Reshuffling the Tea Leaves – The Changes on the Demand Side », Industry Note n° 008-2001, Food & Agribusiness Research Department, Rabobank International, Utrecht, [www.rabobank.com/](http://www.rabobank.com/).
- Mansour, F.A. et H.N. Plaut (1979), « The Effectiveness of Various Acaricides against Resistant and Susceptible Carmine Spider Mites », *Phytoparasitica* 7, pp. 185-193.
- Meier, Tom (1999), « Going Forward by Going Back : A Return to Organic Farming Restores Health to Both Soil and People at a Famous Tea Estate in India », *Conscious Choice*, janvier, [www.consciouschoice.com/food/ambootiatea1201.html](http://www.consciouschoice.com/food/ambootiatea1201.html).
- Muraleedharan, N. (s.d.), « Organic Tea in India — Problems and perspectives », UPSAI Tea Research Foundation, Valparai, Inde, [www.shaktibiotech.com/organic\\_tea\\_in\\_india.htm](http://www.shaktibiotech.com/organic_tea_in_india.htm).

- Öko-Test* (1994), « Edeltee überschreitet Pestizid-Grenzwerte » [Noble tea exceeds pesticide-residue limit], février.
- Öko-Test* (1995), « Pestizide in Bio-Tee », janvier.
- PISC : Programme international sur la sécurité des substances chimiques (1986), « Environmental Health Criteria 67 : Tétradifon », Programme des Nations Unies pour l'environnement, Organisation mondiale du travail et Organisation mondiale de la santé, Genève, [www.inchem.org/documents/ehc/ehc/ehc67.htm](http://www.inchem.org/documents/ehc/ehc/ehc67.htm).
- PISC (1987), « Tétradifon : Health and Safety Guide n° 11 », Programme des Nations Unies pour l'environnement, Organisation mondiale du travail et Organisation mondiale de la santé, Genève, [www.inchem.org/documents/ehc/ehc/ehc67.htm](http://www.inchem.org/documents/ehc/ehc/ehc67.htm).
- Roth, Eva (1996), « Tee : Wer hat das beste Blatt? », *Öko-Test*, avril, [www.carechannel.de/cgi/ot/otgs.cgi?suchtext=tee&doc=3017&pos=0&splits=0](http://www.carechannel.de/cgi/ot/otgs.cgi?suchtext=tee&doc=3017&pos=0&splits=0) :38 19.
- Saraswathy, H. (2002), “Your Cup of Tea”, *Indigenous Agriculture News*, vol. 1, n° 1, 2 and 3, juillet, pp 1-2 (previously published in *Down to Earth*, 15 avril), [www.ciks.org/upto%20july.PDF](http://www.ciks.org/upto%20july.PDF).
- TopQualiTea (non daté), « Environmental Responsibility », [www.topqualitea.com/english/eko.html](http://www.topqualitea.com/english/eko.html).
- Wildfeuer, Sherry (1995), « What is Biodynamics? », Biodynamic Farming and Gardening Association, San Francisco, Californie, [www.biodynamics.com/biodynamics.html](http://www.biodynamics.com/biodynamics.html).



## *Chapitre 8*

### **Limiter les résidus de pesticides dans les ananas**

Au cours des 20 dernières années, la production ghanéenne d'ananas destinés à l'exportation a rapidement augmenté. Cependant, de nouvelles réglementations pour les résidus de pesticides dans les aliments, introduites par l'UE à partir des années 90, et ensuite des normes privées de bonnes pratiques agricoles, établies par un groupe d'importateurs et détaillants européens de fruits et légumes, ont mis ce commerce en danger. En réponse à une demande émanant des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), la Commission européenne a créé le Programme « Initiative Pesticide » (PIP) pour aider ces pays à respecter les exigences en matière de sécurité et de traçabilité des aliments, à adopter de bonnes pratiques dans l'utilisation des pesticides et à renforcer la position des petits producteurs exportateurs de l'ACP. Ce programme renforce les capacités de ces pays en apportant un soutien technique et en proposant des formations et il aide les entreprises à rester au courant de l'évolution de la législation européenne. Ce chapitre explore les activités du PIP pour aider les producteurs et exportateurs ghanéens d'ananas.

## Introduction

Dans le cadre de l'effort de réhabilitation de l'économie du Ghana lancé en 1983, les producteurs d'ananas ghanéens ont reçu de leur gouvernement et de donateurs, tels que l'USAID et la Banque mondiale, des aides financières destinées à encourager la production de ce produit en vue de son exportation. La production d'ananas a depuis connu une croissance rapide, notamment au cours des dix dernières années, les exportations vers l'Union européenne atteignant 44 000 tonnes en 2003, soit un quadruplement du volume par rapport à 1993. La plupart des ananas ghanéens sont expédiés vers les États membres de l'Union européenne.

Néanmoins, ces exportations courent le risque d'être gravement perturbées du fait de l'adoption par l'Union européenne en 1991 de règles concernant l'autorisation de commercialisation de substances chimiques actives dans les produits phytopharmaceutiques, y compris les pesticides, déjà vendus à l'intérieur de l'Union depuis le 25 juillet 1993 (et ci-après désignés sous le nom de « substances actives existantes »). La directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques a établi une liste positive de substances actives, et depuis le 25 juillet 2003, les États membres de l'Union européenne peuvent autoriser la commercialisation et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant exclusivement ces substances actives, sous réserve de l'application d'accords transitoires. Bien que la procédure d'autorisation des substances actives ne lie pas les pays tiers, elle aboutit indirectement au fait que des limites maximales de résidus (LMR) sont normalement fixées par défaut au seuil de détection<sup>1</sup> un an après le retrait de la substance active. Il en découle qu'il a fallu établir de nouvelles limites maximales (LMR) applicables aux résidus de pesticides pour un certain nombre de combinaisons pesticides-culture, y compris des combinaisons concernant les ananas et autres produits horticoles tropicaux.

Un importateur ou un producteur qui dépasse la LMR (que celle-ci ait été fixée par un organisme national ou harmonisé au niveau communautaire) est passible de fortes amendes. Pour éviter ces amendes, plusieurs initiatives privées ont été lancées récemment en Europe (comme EurepGAP, par exemple) afin de permettre aux détaillants de prouver qu'ils ont pris toutes les précautions nécessaires pour veiller à ce que leurs fournisseurs adoptent de bonnes pratiques agricoles et que les résidus présents dans leurs produits ne dépassent pas les limites maximales applicables.

L'introduction de normes encore plus strictes obligera les producteurs d'ananas ghanéens, qui doivent protéger chimiquement leurs cultures contre de très nombreux ravageurs et maladies (cochenilles, nématodes, maladie du wilt, brunissement intérieur et *Phytophthora*), à profondément modifier leurs méthodes de production et de tenue des registres après récolte. Des programmes de formation ont été mis en place par des organismes publics et privés, en collaboration avec différentes agences nationales<sup>2</sup> et internationales, pour aider les producteurs ghanéens à respecter les nouvelles

- 
1. La concentration la plus faible en résidus validée pouvant être mesurée et enregistrée par une surveillance de routine à l'aide de méthodes validées.
  2. En France le CIRAD (Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement, l'Organisme scientifique français spécialisé en agronomie tropicale) ; en Allemagne le GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), aux Pays-Bas l'Institut des ressources naturelles, au Royaume-Uni le Département du développement international et aux États-Unis l'Agence pour le développement international.

prescriptions et renforcer leurs capacités de production et d'exportation. Un projet spécifique confié au COLEACP (Comité de liaison Europe-Afrique-Caraïbes-Pacifique), une association interprofessionnelle d'exportateurs, d'importateurs et d'autres acteurs du commerce horticole UE-ACP<sup>3</sup>, et financé par des fonds de la Commission européenne, apporte une réponse concrète aux difficultés rencontrées par les entreprises privées en matière d'exportation de fruits et légumes des pays ACP, en élaborant plus particulièrement les informations techniques indispensables et en développant les compétences locales pour permettre aux producteurs de ces pays de se conformer aux nouvelles réglementations européennes. Ces efforts et l'adoption par l'Union européenne d'un nouveau règlement (n°396/2005) qui assouplit l'application des limites maximales de résidus aux importations feront que l'interruption des exportations d'ananas du Ghana, considérée à une époque comme inévitable, pourrait ne jamais intervenir.

### **Élaboration de la mesure environnementale**

Les consommateurs européens sont aujourd'hui habitués à acheter des fruits et légumes frais répondant à des critères de qualité et d'uniformité élevés. Or, ils s'attendent également à ce que ces produits ne contiennent aucun résidu de pesticides ou d'autres produits chimiques souvent indispensables pour les doter des caractéristiques voulues. S'ils sont utilisés correctement, la plupart de ces produits chimiques ne présentent pas de risques inacceptables pour la santé et l'environnement. Cependant, la publicité donnée à certaines affaires de contamination accidentelle par des produits chimiques a contribué à accroître l'inquiétude suscitée par l'utilisation de produits chimiques qui, dans certains cas, peuvent avoir des effets nocifs sur la santé et la sécurité et/ou sur l'intégrité de l'environnement.

Dans l'Union européenne, deux procédures réglementaires permettent de déterminer les niveaux de résidus de pesticides autorisés dans les aliments commercialisés à l'intérieur de la Communauté. L'une fixe les matières actives dont l'utilisation est autorisée dans les pesticides et autres produits phytopharmaceutiques ; l'autre fixe la teneur maximale en résidus de ces substances dans les produits d'origines végétale et animale destinés à la consommation humaine. Les deux procédures sont liées et suivent un cheminement parallèle mais sont régies par des directives différentes du Conseil européen et de la Commission européenne. Les paragraphes suivants résument l'élaboration des règlements communautaires dans ces deux domaines.

#### ***Règlements de l'UE sur l'autorisation des produits phytopharmaceutiques***

Jusque dans les années 90, les États membres de l'Union européenne étaient responsables en matière d'autorisation, de commercialisation, d'utilisation et d'inspection des produits phytopharmaceutiques<sup>4</sup>. Certains États membres ont adopté

3. Les 76 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique liés à l'Union européenne par la Convention de Lomé.
4. Conformément à l'article 2.1 de la Directive 91/414/CEE du Conseil, les produits phytopharmaceutiques sont « les substances actives et les préparations contenant une ou plusieurs substances actives qui sont présentées sous la forme dans laquelle elles sont livrées à l'utilisateur et qui sont destinées à : *i*) protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action, pour autant que ces substances ou préparations ne soient pas autrement définies ci-après ; *ii*) exercer une action sur les processus vitaux des végétaux pour autant qu'il ne s'agisse pas de substances nutritives (par exemple, les régulateurs de croissance) ; *iii*) assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de

des prescriptions plus rigoureuses concernant l'enregistrement ou le réenregistrement de pesticides, de sorte que des règles différentes peuvent s'appliquer au même produit. Ces différences de réglementation ont eu pour conséquence de créer des barrières non seulement au commerce des pesticides et d'autres produits phytopharmaceutiques mais aussi au commerce des produits agricoles traités avec ces produits, avec pour effet direct de perturber le fonctionnement du marché interne de l'Union européenne. En juillet 1991, pour mettre de l'ordre, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté la Directive 91/414/CEE<sup>5</sup> parfois aussi appelée la Directive sur les produits phytopharmaceutiques.

Cette directive était essentiellement destinée à harmoniser les méthodes utilisées pour tester les propriétés toxicologiques et écotoxicologiques des substances actives et à s'assurer que tous les produits phytopharmaceutiques autorisés n'avaient pas d'effet inacceptable sur les plantes ou les produits de plantes, ou d'action indésirable sur l'environnement dans son ensemble et en particulier aucun effet nocif sur la santé animale ou humaine ou sur les eaux souterraines. Pour atteindre ces objectifs, des règles uniformes régissent les conditions et les procédures d'autorisation des produits phytopharmaceutiques appliquées par les États membres, et une liste des substances actives autorisées est établie par la Communauté, qui est connue sous le nom d'Annexe I de la directive. Une fois l'examen de toutes les substances actives achevé, probablement d'ici la fin 2008, les États membres ne pourront autoriser la commercialisation et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques qu'après l'inscription de leurs substances actives dans l'Annexe I, sauf en cas d'accords transitoires (principalement pour des usages essentiels).

Au fur et à mesure de l'examen des substances actives existantes et de l'autorisation de nouvelles substances, celles-ci sont ajoutées à l'Annexe I. La Commission a ainsi identifié pour l'application de sa directive un total de 1 021 substances actives<sup>6</sup> vendues dans les douze pays de l'Union européenne à la date du 25 juillet 1993 (ou en Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède ou Liechtenstein à la date du 1<sup>er</sup> juillet 1994) et a entamé un programme d'évaluation de ces substances d'une durée fixée initialement à dix ans. Ces 1 021 substances actives ont été identifiées au cours de quatre phases et inscrites dans quatre listes, les trois premières contenant des pesticides de synthèse. Le Programme de travail de la Commission européenne a été établi en vue de procéder à l'examen de ces substances actives en commençant par celles qui figurent sur la première liste (Règlement 3600/92/CEE de la Commission).

Il incombe en premier lieu aux fabricants de produits chimiques exerçant leurs activités dans l'Union européenne de lancer le mécanisme d'examen des substances actives existantes. Tout fabricant désirant maintenir une ou plusieurs substances

---

dispositions particulières du Conseil ou de la Commission concernant les agents conservateurs ; iv) détruire les végétaux indésirables ; ou v) détruire les parties de végétaux, freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux ».

5. *OJ* L230, 19 août 1991.

6. Ce nombre total est constamment revu à la hausse, principalement parce que de nouvelles substances actives viennent s'y ajouter à la phase 4, consistant en une série de produits phytopharmaceutiques, dont des micro-organismes ; des substances dont l'utilisation est autorisée dans des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale ; des extraits de plantes ; des produits animaux ou dérivés de produits animaux, des attractifs, des répulsifs, des pièges et des distributeurs ; des rodenticides ; des substances utilisées pour la protection des végétaux ou des produits végétaux stockés ; et des substances de base désignés.

actives sur le marché ou en introduire une nouvelle, doit préparer un dossier technique de notification décrivant les diverses caractéristiques du produit. Chaque dossier est alors soumis à un ou plusieurs États membres de l'Union européenne et un rapporteur est désigné parmi eux pour procéder à l'évaluation du dossier et préparer un projet de monographie. Une fois que la monographie a été acceptée par les autres États membres, la Commission signifie son accord et la substance active peut être inscrite à l'Annexe I de la directive.

L'autorisation d'une substance active est automatiquement retirée si aucun producteur ne manifeste son intérêt pour cette substance ou si après avoir exprimé son intérêt il ne transmet pas les données expérimentales requises dans le délai qui lui est imparti dans les règlements régissant chaque phase de la procédure d'examen. Bien sûr, les fabricants de produits chimiques ne choisiront de produire les données nécessaires, au prix parfois d'une mobilisation de ressources importantes, que si les profits qu'ils peuvent tirer de la vente des produits phytopharmaceutiques concernés le justifient à leurs yeux. Ils ont donc tendance à concentrer leurs efforts sur les substances actives qui rentrent dans la composition de pesticides et autres produits phytopharmaceutiques utilisés sur les principales plantes cultivées. De ce fait, de nombreuses substances actives existantes (et donc pesticides) importantes pour les producteurs de légumes et fruits tropicaux, n'ont pas été défendues. Ainsi, en 2003, la société DuPont a retiré son soutien à l'herbicide Bromacil et Bayer n'a pas envoyé de notification pour le fongicide Triadiméfone ; or ces deux substances sont utilisées essentiellement sur les cultures d'ananas en Afrique<sup>7</sup>.

Plusieurs décisions de la Commission ont été publiées pour prolonger la durée d'autorisation des produits à base de substances actives existantes pour permettre de mener à leur terme les révisions n'ayant pu être achevées à la date butoir du 25 juillet 2003. Le tableau 8.1 récapitule l'état d'avancement du programme d'examen. En septembre 2004, moins de 5 % des substances actives de la Phase 1 avaient réussi à être inscrites à l'Annexe I. Il convient de noter que sur les mille et quelques substances actives commercialisées dans l'Union européenne à la date du 25 juillet 1993 (ou en Autriche, en Finlande, en Islande, en Norvège, en Suède ou au Liechtenstein à la date du 1<sup>er</sup> juillet 1994), près de la moitié s'étaient déjà vu retirer leur autorisation. La plupart des autres substances sont couvertes par des accords transitoires.

**Tableau 8.1. Avancement de l'examen des substances actives par l'UE, septembre 2004**

Phase ou liste	Nombre de substances actives	Autorisation retirée	En attente d'une décision	Inscrite à l'Annexe I	Date butoir
1	90	27	24	39	2005
2	148	96	52	0	2005
3	399	252	147	0	2008
4	384	87	297	0	2008
Total	1021	462	520	39	—

Comme quelques unes des substances actives défendues présentent des problèmes toxicologiques ou environnementaux préoccupantes pour l'État rapporteur, il n'est pas

7. *PIP Magazine*, "Manufacturers withdraw their support for active substances", No. 1, septembre 2003, p. 2.

évident que toutes les substances pour lesquelles aucune décision définitive n'a été prise seront finalement inscrites à l'Annexe I. Malheureusement, on ne saura qu'en 2005 les substances actives qui seront inscrites dans la liste 2 et celles qui seront inscrites dans la liste 3 (A et B) ne seront connues qu'au début 2008.

### ***Fixation des limites maximales de résidus et des tolérances à l'importation applicables aux pesticides***

Les procédures d'autorisation des pesticides pouvant être utilisés à l'intérieur de l'Union européenne et de définition des limites maximales de résidus et des tolérances à l'importation (c'est-à-dire les teneurs maximales en résidus qui s'appliquent précisément aux produits importés) sont liées même si elles sont distinctes. Lorsque qu'une substance active est retirée de la liste approuvée, soit parce qu'aucun dossier n'a été soumis à son sujet ou parce que la Commission a décidé qu'elle ne devait pas être inscrite à l'Annexe I, les LMR applicables aux pesticides fabriqués à base de cette substance active tombent automatiquement, dans un délai d'un an après l'interdiction de son usage dans l'Union européenne, au seuil de détection inférieur approprié, à savoir la teneur la plus faible de résidus de pesticide qui peut être détectée et mesurée dans un aliment spécifique avec un degré de certitude acceptable à l'aide d'une méthode d'analyse réglementaire.

Lorsque la limite maximale de résidus est fixée à la limite de détection, cela ne signifie pas pour autant qu'un pays exportateur ne peut utiliser les pesticides concernés mais simplement que les produits qu'il livre à l'importateur, et dans ce cas à l'Union européenne, ne peuvent contenir aucun résidu mesurable. Parfois, la définition d'une limite maximale de résidus très faible pour un pesticide ne pose pas de problèmes aux producteurs. En effet, les herbicides utilisés avant la plantation ne laissent en général aucun résidu dans les ananas, par exemple, au moment où ceux-ci sont récoltés. Pour d'autres types de résidus néanmoins, l'abaissement de la limite maximale de résidus de, admettons, 5 milligrammes par kilo (mg/kg) à 0.01 mg/kg (c'est-à-dire le seuil de détection par défaut employée par l'Union européenne) augmente considérablement la probabilité d'une infraction.

Les limites maximales de résidus associés à des pesticides dont l'usage *n'est pas* autorisé dans l'Union européenne ne sont pas les seuls problèmes qui préoccupent les exportateurs. En effet, les limites maximales de résidus concernant les pesticides dont l'usage *est* autorisé posent aussi des problèmes. La législation cadre ou de base initialement publiée par l'Union européenne concernant les teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les fruits est la directive n° 76/895/CEE (directive sur les résidus de pesticides) adoptée par le Conseil des ministres en novembre 1976. Cette directive constate la nécessité de fixer des limites maximales de résidus cadrant avec de bonnes pratiques agricoles en tenant compte de la toxicité de la matière active et de son effet sur la santé animale et humaine ainsi que sur l'environnement.

La directive 76/895 avait notamment pour objectif de fixer progressivement des LMR pour toutes les substances actives, sachant que la teneur maximale, une fois fixée par la Commission, s'appliquerait partout dans l'Union européenne. Ainsi les politiques nationales et les LMR pourraient continuer à s'appliquer aux substances qui n'avaient pas encore été harmonisées au niveau communautaire. Cela revenait à dire que, dans la pratique, les LMR valables pour l'ensemble de l'Union européenne ne concernaient, dans la grande majorité des cas, que les combinaisons pesticide-culture pour lesquelles il n'existait pas de LMR nationales. Et la plupart des teneurs maximales

de résidus applicables aux fruits et légumes tropicaux étaient petit à petit fixées à la limite de détection.

La Directive de 1976 a été largement modifiée et élargie dans la Directive 90/642/CEE du Conseil du 27 novembre 1990. Cette Directive, non contente de définir de nouvelles procédures de fixation des limites maximales pour les résidus de pesticides dans et sur certains produits d'origine végétale (à l'exclusion des céréales), y compris les fruits et légumes, dresse une première liste des teneurs maximales de résidus valables pour l'ensemble de la Communauté. Cette liste, contenue dans l'Annexe II de la directive, a été mise à jour et modifiée à maintes occasions. Fait significatif pour les exportateurs de légumes et fruits tropicaux, la Directive 2000/42/CE de la Commission du 22 juin 2000 (qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2001), l'une des très nombreuses directives sur les limites maximales de résidus contient les teneurs maximales de 33 matières actives de pesticides pour lesquelles il a été impossible auparavant de fixer des teneurs maximales harmonisées pour des combinaisons particulières de produits-pesticides (« positions » dans le langage de cette directive) en raison de l'insuffisance des données disponibles (Boselie et Muller, 2002). Quatre de ces teneurs maximales concernaient les ananas et toutes ont été fixées au seuil de détection.

Avant la publication de la Directive 2000/42/CE, des données complémentaires relatives à de nombreuses positions ouvertes ont été transmises par les parties intéressées, permettant ainsi de fixer les teneurs maximales au-dessus de la limite de détection<sup>8</sup>. Certaines de ces demandes, avec des données à l'appui, ont été présentées par des partenaires commerciaux qui souhaitaient que la Commission accepte des tolérances à l'importation plus élevées pour certaines combinaisons pesticides/cultures qui avaient déjà été fixées dans les Annexes aux Directives de base. Les données présentées ont été examinées, mais, ont, dans certains cas, été jugées inappropriées, et la Commission a décidé de fixer des teneurs maximales égales à la limite de détection. Pour quelques autres positions, bien que l'information ait été jugée adéquate, la Commission a considéré que la fixation d'une teneur maximale au-dessus de la limite de détection pouvait aboutir à une exposition aiguë ou chronique des consommateurs aux résidus qui était inacceptable. « Dans ces cas », la Commission a décidé qu'il « convient de fixer la teneur maximale en résidus au seuil de détection ».

### ***EurepGAP***

Les réglementations nationales ne constituent qu'une partie des prescriptions que doivent aujourd'hui respecter les négociants et les détaillants au sein de l'Union européenne. EurepGAP, une série de documents normatifs qui pourraient être reconnus comme normes de certification internationale, vient en tête de ces prescriptions. Ces documents ont commencé à être élaborés à partir de 1997 à l'initiative du Groupe de travail européen des détaillants producteurs (EUREP), qui voulait garantir aux consommateurs que leurs fruits et légumes pouvaient être consommés en toute sécurité. Les normes et procédures de l'EUREP applicables à l'élaboration de bonnes pratiques agricoles (GAP) occupent une place centrale dans ce projet. Au départ, EurepGAP était centré sur la sécurité et la qualité des aliments. Plus récemment il s'est également intéressé aux critères environnementaux et sociaux, comme la réduction de l'utilisation

8. Conformément aux procédures établies pour ces demandes, des données expérimentales détaillées doivent être soumises sur les propriétés toxicologiques de ces matières actives, leurs effets sur la santé humaine et animale ainsi que sur l'environnement, à savoir des données similaires à celles exigées pour la révision des autorisations.

des produits agrochimiques et l'adoption d'une attitude responsable à l'égard de la santé et de la sécurité des travailleurs. Un autre objectif d'EurepGAP est d'harmoniser les teneurs maximales de résidus de pesticides dans les aliments. Selon Dankers (2004), cet effort d'harmonisation n'a été qu'en partie couronné de succès, dans la mesure où les normes reprennent des règlements nationaux existants pour les résidus de pesticides qui n'ont pas encore été harmonisés dans l'ensemble de l'Europe<sup>9</sup>.

Le Référentiel EurepGAP pour les fruits et légumes définit l'ensemble du processus de production agricole du produit certifié du moment précédant sa mise en terre à l'obtention du produit final (non transformé) (EurepGAP, 2004). Il est conçu comme un document de travail qui pourra être constamment amélioré. La première édition de ce référentiel a été publiée sous le nom de Protocole de production de fruits et légumes frais en 2000 à l'issue d'une période de consultation qui a duré plus de trois ans. (Une seconde version a été publiée en octobre 2001.) En plus de tous ceux qui ont participé aux diverses réunions, plus de 600 représentants de plus de 25 pays du monde entier ont pris part à au moins l'une des deux conférences annuelles de l'EUREP, tenues en 1999 et en 2000. La dernière série de documents normatifs à l'appui du référentiel (Version 2.X), valable depuis septembre 2003, a été élaborée par les 14 membres du Comité technique et des normes d'EurepGAP (TSC) pour les fruits et légumes, après consultation des organisations de producteurs de pays extérieurs à l'Union européenne. Dans les années 90, ce Comité était essentiellement formé de détaillants, mais à présent les représentants du commerce de détail y siègent à parité avec les fournisseurs. Tous les documents se rapportant au projet EurepGAP peuvent être librement consultés sur le site ([www.eurep.org/fruit/documents.html](http://www.eurep.org/fruit/documents.html)), en anglais, allemand et espagnol.

Si les producteurs cherchent à obtenir la certification EurepGAP, c'est pour améliorer leur accès aux acheteurs européens de fruits et légumes, en particulier aux principaux représentants du commerce de détail et des services alimentaires d'EUREP. Cette certification ne leur garantit pas, à l'heure actuelle, qu'ils pourront vendre à ces acheteurs mais peut à terme devenir une condition de cette vente.

Les organismes qui souhaitent pouvoir certifier la conformité à la norme EurepGAP doivent être agréés par FoodPLUS GmbH, une entreprise commerciale qui assure le secrétariat d'EUREP. Pour pouvoir être agréé, il leur faut une accréditation ISO 65 (ou son équivalent européen EN 45011). Une nouveauté du système EurepGAP est qu'il permet la délivrance de certificats pour une période de six mois en attendant la fin de la procédure d'agrément du candidat. Selon Dankers (2004), ces certificats sans véritable accréditation sont habituellement acceptés par les détaillants.

Le code ne prévoit aucune disposition spéciale pour les petits producteurs souvent analphabètes des pays en développement qui représentent en général le gros des exportations de fruits tropicaux (par l'intermédiaire de sociétés plus importantes). Néanmoins, une organisation dite « de commercialisation du produit », comme les coopératives de producteurs peut à présent obtenir la certification lorsqu'il s'agit d'une personne juridique et qu'elle peut démontrer qu'elle est capable de se charger de la

---

9. Les détaillants de produits alimentaires européens et nord-américains travaillent aussi de concert à l'harmonisation des normes de sécurité des aliments dans le cadre de la Global Food Safety Initiative (GFSI). Ils ont ainsi recensé un ensemble d'« éléments essentiels » au regard desquels les normes de sécurité des aliments actuels seront évaluées. Ces éléments sont : (a) un système de gestion de la sécurité des aliments ; (b) de bonnes pratiques adéquates ; et (c) la conformité aux principes HACCP. Voir [www.globalfoodsafety.com/](http://www.globalfoodsafety.com/)

mise en œuvre d'EurepGAP au nom de ses producteurs associés et sous contrat par l'intermédiaire d'un système de contrôle interne. Si l'on constate qu'un des fermiers du groupe ne respecte pas les conditions prescrites, le groupe dans son ensemble peut perdre la certification.

### Conséquences commerciales et craintes des pays en développement

Au départ, la principale conséquence négative de la réglementation de l'UE sur les pesticides pour les producteurs d'ananas ghanéens a été le refus de certaines livraisons. Bien qu'il s'agisse de cas isolés, on voit souvent dans ces incidents une menace pour la réputation des producteurs des régions ou pays en cause.

En 2000, par exemple, des résidus d'éthéphon, un régulateur de croissance des végétaux, ont été trouvés dans du concentré et du jus d'ananas exporté en Allemagne par le Ghana. Une grande partie de la cargaison devait être utilisée dans des aliments pour bébés qui font l'objet d'une réglementation particulièrement stricte. En juillet 2001, la limite maximale de résidus pour l'éthéphon dans les ananas est rentrée en vigueur dans l'ensemble de l'Europe, et, le même mois, le gouvernement italien a trouvé une teneur supérieure à 0.5 mg/kg dans un échantillon d'ananas provenant du Ghana (Boselie et Muller, 2002). Van der Roest (2003) écrit que l'annulation pendant trois semaines de toutes les cargaisons qui en a résulté a coûté aux exportateurs ghanéens d'ananas quelque dix milliers d'euros.

Au Ghana, il est en général pratiquement impossible d'établir la provenance des ananas vendus sur les marchés locaux en remontant jusqu'à la plantation ou au producteur. Cependant, à la suite de l'incident provoqué en 2000 par l'exportation de jus et concentré d'ananas non conformes en Allemagne, l'Association horticole du Ghana (HAG) a réussi à remonter la filière jusqu'aux fabricants et exportateurs du lot incriminé, qui avait été produit à partir d'ananas achetés sur un marché local. Les fruits utilisés pour produire ce lot excédant les limites autorisées pour l'éthéphon avaient été refusés par les exportateurs d'ananas frais. Suite à cette affaire, un représentant de l'Association horticole du Ghana a déclaré, dans un article publié dans le *Daily Graphic* (premier journal ghanéen)<sup>10</sup>, que les ananas produits dans le pays ne présentaient aucun danger. Cet article enjoignait, par ailleurs, l'Association horticole en question et l'Organisation apparentée, la SPEG (Sea Freight Pineapple Exporters of Ghana)<sup>11</sup>, d'offrir à leurs membres une formation et un suivi de façon à assurer l'utilisation et l'application responsables des produits agrochimiques, y compris de l'éthéphon.

Au Ghana, les petits producteurs d'ananas comme les gros exploitants, reçoivent régulièrement des formations pour apprendre à utiliser et appliquer correctement les produits agrochimiques. Toutefois, il leur arrive parfois d'appliquer ces produits en quantités excessives pour pouvoir honorer leurs commandes. L'utilisation de quantités excessives de défoliants et de régulateurs de croissance, comme l'éthéphon, est due au calendrier de récolte des fruits destinés à l'exportation. En temps normal, les

10. Horticultural Association of Ghana, « Ghana's pineapple exports are safe », *Daily Graphic* (Ghana), 12 juillet 2000, page 9, [www.graphic.com.gh/](http://www.graphic.com.gh/)

11. La HAG est une association d'exportateurs, de producteurs exportateurs et de petits producteurs tandis que la SPEG regroupe des producteurs-exportateurs et des exportateurs qui s'approvisionnent en ananas frais auprès de petits producteurs. Ces associations représentent à elles deux 20 % des exportations d'ananas du Ghana vers les pays de l'Union européenne.

cultivateurs pulvérisent 45 à 50 ml pour 1 000 fruits, ce qui permet d'obtenir une maturation en dix jours. Traités ainsi, les fruits mûrissent de façon régulière, restent fermes pendant deux à trois semaines après la récolte et prennent la couleur jaune dorée souhaitée par les consommateurs sans, ou pour ainsi dire sans trace, de pesticides. Cependant on a constaté que certains producteurs appliquaient des doses de 100 ml, voire même de 200 ml, d'éthéphon lorsque le délai dont ils disposent pour honorer leur commande est très court (d'une semaine au moins). Les résultats du traitement à l'éthéphon dépendent aussi de certains facteurs, comme la brume, la chaleur ou la pluie. Faute d'une norme définissant les bonnes pratiques agricoles, qui permettrait de tirer le meilleur parti de l'application tout en respectant les teneurs maximales de résidus en toute saison, les producteurs doublent le nombre de pulvérisations d'éthéphon sur les ananas ou même triplent la dose appliquée à la saison des pluies. L'application de quantités excessives de régulateurs de croissance raccourcit la durée de conservation des ananas frais dont un grand nombre finissent par être refusés parce qu'ils sont pourris.

Toutefois, la qualité irrégulière des ananas frais exportés du Ghana s'expliquait en grande partie à l'époque par l'absence d'analyses destinées à déterminer les causes de détérioration lorsqu'une livraison d'ananas était refusée. En l'absence de moyens d'analyse suffisants dans ce pays, les teneurs excessives de résidus n'étaient pas détectées et de ce fait les opérateurs de la filière de production et d'exportation ne pouvaient maîtriser les risques de non-respect des teneurs maximales de résidus. L'évaluation des laboratoires ghanéens, réalisée à la fin des années 90 par le Bureau européen des substances chimiques, a dépeint une situation très peu encourageante<sup>12</sup>. En soulignant qu'en 1991 la Commission de l'énergie atomique du Ghana (GAEC) avait été équipée, dans le cadre du Programme de coopération technique de la FAO, pour réaliser des analyses de contrôle de la formule des pesticides, on signale dans l'évaluation en question que les textes juridiques à l'appui des activités des laboratoires et pour les rendre opérationnelles ne sont pas entrés en vigueur avant décembre 1996. En outre, ni le GAEC ni la plupart des autres dix laboratoires n'ont été accrédités pour leurs bonnes pratiques de laboratoire par l'Office ghanéen de normalisation ou par tout autre organisme digne de confiance.

Les autorités ghanéennes ont commencé à mettre au point des codes de bonnes pratiques agricoles pour les activités horticoles avant même l'incident que l'on vient d'évoquer, pour aider leurs producteurs à s'adapter aux nouvelles exigences commerciales et réglementaires européennes. Le ministère ghanéen de l'Alimentation et de l'Agriculture, le ministère du Commerce et de l'Industrie, l'Office ghanéen de normalisation, le Département de la protection phytosanitaire et des services réglementaires ainsi que d'autres instances ont participé à cette initiative qui s'est concentrée dans un premier temps sur le secteur de l'ananas, segment le plus important et le mieux organisé du secteur horticole ghanéen. L'élaboration d'un code pour la production d'ananas a commencé à la fin 1999 par une enquête effectuée auprès de trois grandes entreprises spécialisées dans la production et l'exportation d'ananas (Integral Ghana Limited, JEI River Farms et Prudent Exports Limited). Cette enquête a débouché sur un accord avec la SPEG (puis avec la HAG) visant la mise au point d'un code de bonnes pratiques destiné aux membres des deux associations. Ce code concerne la tenue de registres et la gestion sur toute la filière, de même les questions

12. <http://ecb.jrc.it/natprof/ghana/Chap9.htm>.

d'emploi et d'égalité homme-femme, d'environnement, de santé et de sécurité dans le secteur de la production et de la manipulation après récolte des ananas.

Cette initiative nationale a dans un premier temps évolué indépendamment de l'EurepGAP. L'arrivée des premières informations concernant le référentiel EurepGAP a tout d'abord provoqué une grande inquiétude au Ghana. Un quotidien ghanéen, le *Daily Graphic*, a annoncé une restriction imminente<sup>13</sup> de l'utilisation de produits agrochimiques dans et sur les produits agricoles ghanéens exportés vers l'UE. Cet article faisait valoir que les nouvelles prescriptions concernant l'utilisation de produits agrochimiques sur les cultures horticoles au Ghana n'étaient pas tant la conséquence des réglementations sur les résidus de produits chimiques des pays importateurs que des nouvelles normes appliquées par les opérateurs privés. Les membres de la SPEG et de la HAG ont décidé de faire face à ce nouveau défi en créant leur propre « comité permanent EurepGAP » chargé de coordonner la formation et la certification de leurs membres en accord avec les normes des codes de bonnes pratiques agricoles de l'EUREP.

### Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Grâce en grande partie aux structures institutionnelles existantes, qui par l'intermédiaire de COLEACP, ont mis en place un mécanisme permettant aux producteurs d'un grand nombre de pays en développement d'exprimer leurs inquiétudes sur l'évolution des politiques susceptibles d'avoir un impact sur l'accès de ceux-ci aux marchés de l'Union européenne, la Commission européenne a réagi aux préoccupations formulées au sujet de ses politiques d'autorisation des pesticides et de définitions de teneurs maximale de résidus. Elle a donc pris des mesures d'assistance technique et de renforcement des capacités ainsi que de modification des politiques elles-mêmes.

#### *Assistance technique et renforcement des capacités*<sup>14</sup>

En 1999, COLEACP a réalisé une évaluation pour le compte de la Commission européenne des répercussions de la Directive 91/414 du Conseil sur les pesticides utilisés pour la production horticole dans les pays ACP, et notamment au Ghana. Cette étude a montré que cette directive risquait de compromettre la viabilité des exportateurs de produits horticoles de ces pays, en particulier si elle aboutissait à l'adoption généralisée de teneurs maximales de résidus proches du seuil de détection. Compte tenu des résultats de cette évaluation, la Direction générale du développement de la CCE a lancé en 2000 un Plan d'action pour soutenir les pays ACP, notamment le Ghana, et les aider à s'adapter aux modifications des réglementations européennes sur les pesticides et les autres produits agrochimiques utilisés pour le traitement des produits exportés. Dans le cadre de ce plan, des fonds ont été octroyés par la

13. *Daily Graphic*, 19 septembre 2001. Résumé disponible à l'adresse suivante: [www.ghana-exporter.org/briefs.htm](http://www.ghana-exporter.org/briefs.htm).

14. Cette partie est essentiellement consacrée à l'assistance technique et au renforcement des capacités assurés par le COLEACP et son Programme « Initiative Pesticide ». En outre, de nombreux autres organismes, tant publics que privés, ont fourni des ressources dans ce domaine. Ainsi, en 2000, Amex International, société de conseil dont le siège se trouve aux États-Unis, a également fourni une assistance technique aux producteurs ghanéens, en collaboration avec l'US Agency for International Development (USAID). Cette société a contribué à l'adoption des codes de pratiques EurepGAP. Les producteurs agricoles travaillent également avec Amex pour se doter d'un logiciel de suivi des coûts et améliorer leurs pratiques de gestion et de commercialisation.

Commission au COLEACP pour qu'il lance un nouveau programme intitulé Programme « Initiative Pesticide » (PIP).

Les priorités immédiates du PIP sont : *i*) de s'assurer que les prescriptions commerciales et réglementaires européennes s'appliquant aux pesticides et à la traçabilité sont adaptées aux exportateurs de produits horticoles des pays ACP ; et *ii*) de renforcer les capacités de tous les opérateurs de la filière horticole dans les pays ACP pour qu'ils puissent se conformer à ces prescriptions quand elles seront rentrées en vigueur. A plus long terme, ce programme espère donner la capacité aux pays ACP d'anticiper et de gérer les inévitables modifications de réglementation qui peuvent se produire à l'avenir au-delà de l'actuel problème des pesticides.

Avec cet objectif, le Programme Initiative Pesticide a réalisé une enquête auprès des importateurs et distributeurs européens de fruits et légumes frais afin de déterminer les garanties qu'ils exigent notamment en matière de traçabilité pour pouvoir prouver que leurs produits respectent les limites de tolérance à l'importation exigées pour les résidus de pesticides. Il a également consulté les producteurs de pesticides et les établissements de recherche de l'Union européenne et des pays ACP pour établir les combinaisons substances actives-cultures qu'ils estiment les plus importantes pour les pays ACP. A la suite de ces discussions, le PIP s'est adressé à des experts et des hauts fonctionnaires de la Commission et des différents États membres de l'Union européenne pour décider d'un commun accord les teneurs maximales de résidus et les tolérances à l'importation qui devraient recevoir la priorité dans la procédure d'examen et d'harmonisation en cours. L'objectif final du PIP au cours de ces discussions était d'amener l'Union européenne à accepter de fixer des limites de tolérance à l'importation pour des combinaisons pesticides-cultures jugées prioritaires dans les régions tropicales et subtropicales à des niveaux correspondant à de bonnes pratiques agricoles et aux informations scientifiques sur la toxicologie et l'écotoxicologie plutôt que de s'en tenir simplement à la pratique de la limite de détection par défaut, à condition, cela va de soi, que les pesticides en question ne soient pas fortement toxiques.

Pour atteindre cet objectif, il fallait rassembler de nouvelles données. Avant de tester les pesticides sur les cultures aux champs, le PIP a revu les procédures techniques et les avis donnés aux entreprises afin de déterminer les protocoles révisés qui seraient économiquement viables pour des producteurs des pays ACP mais également acceptables par les autorités de réglementation. Ensuite, le PIP, avec l'aide du COLEACP, a négocié des accords de partenariat avec six producteurs de pesticides : BASF, Bayer, Calliope, DOW AgroSciences, DuPont de Nemours and Syngenta. Ces accords de partenariat ont permis au PIP non seulement d'avoir accès aux bases d'information considérables que ces entreprises se sont constituées sur les pesticides qu'elles fabriquent mais également de se ménager leur aide pour préparer et soumettre des dossiers sur les tolérances à l'importation à la Commission.<sup>15</sup>

Les essais aux champs pour les ananas ont commencé au début de 2004 dans un pays voisin du Ghana, qui est également le principal exportateur d'ananas dans le monde, à savoir la Côte-d'Ivoire. Ils ont permis aux experts d'analyser le niveau de résidus de pesticides à différentes étapes de la croissance des fruits. Sur la base des résultats obtenus, les experts du PIP réviseront les protocoles afin qu'ils permettent de se conformer aux teneurs maximales de résidus fixées par l'Union européenne, sans

15. *PIP Magazine*, « Manufacturers withdraw their support for active substances », N° 1, septembre 2003, p. 2.

toutefois faire perdre leur efficacité aux pesticides. Enfin, on fera parvenir aux producteurs des informations sur les doses maximales de pesticides qu'ils peuvent utiliser sur leurs cultures pour parvenir aux niveaux spécifiés de résidus.

Le deuxième objectif du PIP est d'accroître la capacité des producteurs horticoles et de leurs structures de soutien, en particulier celles responsables d'assurer la qualité du produit et de réaliser les évaluations de conformité. Il s'agit de quatre composantes : diagnostic des besoins de renforcement de capacité, formation, mise en œuvre des systèmes de contrôle et validation externe des améliorations (par exemple au moyen d'une certification).

La formation représente pour ainsi dire la moitié des demandes d'aide de la plupart des entreprises de pays ACP auprès du PIP. Une des activités principales du PIP consiste à organiser des séminaires collectifs à l'intention des cadres moyens qui sont pour le PIP les éléments clefs du programme de formation en raison de leur connaissance des sujets techniques et de leur rôle de transmetteurs du savoir-faire à leurs subordonnés. Plusieurs de ces séminaires ont été organisés dans des pays ACP dont l'un au Ghana. Le contenu de ces séminaires est en général basé sur les sept modules thématiques du PIP : gestion des procédures de sécurité alimentaire, réglementation de l'Union européenne, utilisation sans danger des pesticides, hygiène, traçabilité et outils de gestion de la production, reconnaissance des ennemis des cultures et protection des cultures et accès à l'information. Le PIP fait appel à des instructeurs locaux et autres prestataires de services pour ces séminaires à chaque fois que possible.

Ces ateliers de formation collectifs ont essentiellement bénéficié aux grosses entreprises exportatrices. Pour atteindre les petits producteurs et leurs ouvriers agricoles, le PIP finance également des sessions de formation au sein des entreprises. En outre, le PIP répond à des demandes spécifiques de producteurs. En juillet 2002<sup>16</sup> la SPEG et la HAG ont demandé au PIP d'aider leurs membres à satisfaire aux normes de qualité élevées exigées par les importateurs d'ananas de l'Union européenne. En 2004, les experts du PIP ont réalisé une étude au Ghana pour évaluer les besoins des producteurs et ont ainsi découvert que, pour obtenir une meilleure traçabilité, il fallait améliorer les informations sur les limites des exploitations individuelles. Le PIP a ainsi décidé de dresser la liste des producteurs et de cartographier leurs parcelles<sup>17</sup>.

Un des principaux buts du PIP a été d'améliorer les ressources humaines, techniques et financières des systèmes d'évaluation de la conformité dans les pays exportateurs ACP. Au cours d'une première étape, il a dressé l'inventaire des laboratoires des pays ACP qui étaient capables de réaliser des analyses chimiques des résidus de pesticides. Ensuite en 2002, il a audité plusieurs des laboratoires africains ainsi inventoriés dont un au moins au Ghana<sup>18</sup>. Ces audits étaient destinés à aider les laboratoires à remplir leur fonction de contrôle au regard de la réglementation européenne mais aussi à améliorer leur capacité de vérifier la conformité des produits destinés aux marchés locaux aux normes de sécurité alimentaire des pays.

Les audits une fois achevés et les besoins détectés, le PIP peut fournir le soutien nécessaire à la formation du personnel de laboratoire. La démarche innovante du PIP

16. Communication personnelle de Christian Foli avec le directeur général de la SPEG, septembre 2002.

17. « Ghana: tracking down pineapples », Info PIP, N° 25, septembre 2004, p. 2.

18. « Audit missions in African laboratories », *PIP Info*, N° 11, janvier 2003, p. 2.

en la matière a consisté à s'associer à un laboratoire européen. Le personnel des laboratoires des pays ACP est envoyé dans le laboratoire européen où il suit une formation intensive de trois à quatre semaines. Lorsque la formation est achevée, le laboratoire candidat travaille pendant une période de deux ans sous le parrainage du laboratoire européen. Ce parrainage prend la forme d'un contrôle sur place des activités du laboratoire par un spécialiste tous les trois à quatre mois. Ce spécialiste vérifie que les méthodes d'analyse sont appliquées correctement. Après cette période transitoire, le laboratoire a le droit de faire sa demande d'agrément avec le soutien de son parrain<sup>19</sup>.

Dans l'intervalle, le Ghana a amélioré son équipement de laboratoire. En septembre 2002, par exemple, l'Office ghanéen de normalisation, l'un des principaux établissements scientifiques du pays, a reçu un chromatographe gazeux qui servira à analyser les résidus de produits chimiques dans les produits agricoles.

### **Modifications de réglementation**

Ces dernières années, la Commission a procédé à plusieurs modifications, mineures et majeures, dans sa politique des pesticides. Premièrement elle a, à plusieurs reprises, révisé à la hausse quelques-unes de ses limites maximales de résidus de pesticides dans l'ananas. Ainsi, au début de 2002, elle a adopté deux nouvelles valeurs pour deux pesticides utilisés pour la culture des ananas. Elle a en effet révisé la teneur maximale d'éthéphon qu'elle a fait passer de 0.5 mg/kg à 2 mg/kg (à compter de septembre 2002) et, plus tard la même année, elle a approuvé la demande qui lui avait été présentée de fixer à 3 mg/kg la teneur maximale au niveau européen du fongicide Triadiméfone. Cette demande qui avait été soumise par le fabricant de pesticides Bayer ramenait la teneur maximale européenne de Triadiméfone au niveau de la norme internationale du Codex Alimentarius pour les résidus de Triadiméfone dans l'ananas (tableau 8.2). Néanmoins, plusieurs des limites maximales de résidus plus importantes sont restées à des niveaux inférieurs à ceux du Codex.

Le nouveau règlement n° 396/2005 CE du Parlement européen et du Conseil adopté le 23 février 2005 qui simplifie et renforce la législation en vigueur est beaucoup plus important à long terme pour les exportateurs de produits horticoles tropicaux des pays ACP<sup>20</sup>. La Commission est consciente depuis longtemps que les écarts entre les LMR nationales appliquées aux pesticides par les différents États membres créent des problèmes commerciaux non seulement pour les exportateurs vers l'Union européenne mais aussi pour les réexportateurs à l'intérieur de l'Union européenne. (Les teneurs maximales nationales ne sont pas nécessairement valides dans l'ensemble de l'Europe et peuvent varier d'un pays à l'autre pour une même matière active ou pour un produit.) Pour éviter ces problèmes à l'avenir, la Commission a organisé, en 2002, une consultation des différents acteurs sur les moyens de consolider et de simplifier la législation en vigueur dans ce domaine, et, en mars 2003, elle a présenté une proposition concrète [COM 2003/0052 (COD) du 14 mars 2003]. Le règlement final vise à harmoniser toutes les limites maximales de résidus au niveau communautaire et à interdire aux États membres de fixer

19. « How does PIP support laboratories? », *PIP Info*, N° 14, mai 2004, p. 4.

20. Plus précisément la Directive 76/895/CEE, la Directive 86/362/CEE, la Directive 86/363/CEE et la Directive 90/642/CEE.

unilatéralement des teneurs maximales. En septembre 2004, l'Union européenne avait harmonisé 218 limites maximales de résidus et 775 autres restaient à harmoniser.<sup>21</sup>

**Tableau 8.2. Limites maximales fixées par l'Union européenne et la Commission du Codex Alimentarius pour les résidus de certains pesticides dans l'ananas, novembre 2003**

Pesticide	Mg/kg			Commentaires
	CXL <sup>1</sup>	UE	Seuil de détection	
Deltaméthrine	0.01	0.05	0.05	
Diazinon	0.10	0.02	0.02	
Ethéphon	—	2.00	0.05	
Heptachlore	0.01	0.01	0.01	
Méthidathione	0.05	0.02	0.02	
Méthomyle	0.20	0.05	0.05	
Triadiméfone	3.00	3.00	0.10	

1. Une limite maximale de résidus fixée par la Commission du Codex Alimentarius.

Source : Commission européenne.

Ce qui est crucial pour les exportateurs c'est que la nouvelle réglementation introduit une plus grande souplesse dans le système en ce qui concerne les limites maximales de résidus applicables aux importations. Plus précisément, si les bonnes pratiques agricoles pour les cultures produites à l'extérieur de l'Union européenne diffèrent de celles utilisées dans l'Union, et que, de ce fait, la valeur de résidus est supérieure à la teneur maximale européenne harmonisée, un exportateur pourra demander une tolérance à l'importation dont le niveau sera supérieur à la teneur maximale en vigueur à condition bien sûr que cette tolérance n'ait pas d'effets nocifs sur la santé des consommateurs. Même si cette nouvelle règle est moins importante pour les ananas (qui ne sont pas produits dans l'Union européenne) que pour d'autres cultures, elle marque un changement important de l'attitude adoptée par l'Union européenne à l'égard de la définition des teneurs maximales de résidus dans les plantes cultivées importées.

## Observations

Cette étude de cas illustre le dilemme devant lequel se trouvent les pays en développement qui, comme le Ghana, ont investi d'importantes ressources dans les secteurs d'exportation et risquent de voir leur accès aux marchés développés limité du fait de l'application de réglementations nationales ou de normes privées qu'ils n'avaient pas prévues, conséquence du processus d'harmonisation des réglementations européennes relatives aux teneurs maximales de résidus et aux limites de tolérance à l'importation pour les pesticides dans les produits agricoles frais. Heureusement, avant que l'interdiction des pesticides retirés des listes n'entre pleinement en vigueur, la Commission des Communautés européennes a reconnu que l'application d'une tolérance zéro aux produits agrochimiques utilisés dans la production d'ananas au

21. "Towards European harmonisation of MRLs", *PiP Magazine*, No. 5, décembre 2004, p. 2.

Ghana entraînerait l'effondrement total ou quasi-total de ce secteur qui est dans l'obligation d'utiliser les produits chimiques recommandés pour lutter efficacement contre les maladies et les ennemis des cultures.

En contribuant au renforcement des capacités locales et en aidant les entreprises touchées (plus particulièrement les petites entreprises et les petits producteurs) à comprendre les nouvelles réglementations et à s'adapter à leurs prescriptions, le Programme Initiative Pesticides a contribué à favoriser le dialogue entre les différents acteurs de la filière horticole ACP-UE. Le PIP a pour objectif final, au-delà de l'actuel problème de pesticides, d'anticiper et de gérer les modifications inévitables que connaîtra à l'avenir la réglementation.

## Références

- Anonyme (2001), “Efforts to meet EU demand underway”, *Daily Graphic*, 19 septembre.
- Boselie, Dave et Erica Muller (2002), “Review of the impacts of changes in EU pesticides legislation (directive 2000/42/EG) on fresh food exports from developing countries into the EU — Case study: the horticultural export sector in Ghana”, North-South Centre, Université de Wageningen et Centre de recherche, Wageningen, Pays-Bas, [www.north-south.nl/index.php/view/outputs/item/630](http://www.north-south.nl/index.php/view/outputs/item/630).
- Boselie, Dave et Petra van de Kop (2004), “Institutional and organisational change in agri-food systems in developing and transitional countries: identifying opportunities for smallholders” Global Issue Paper 2, Institut international pour l’environnement et le développement, Londres, [www.regoverningmarkets.org/resources.html](http://www.regoverningmarkets.org/resources.html).
- Dankers, Cora, avec des contributions de Pascal Liu (2003), *Environmental and Social Standards, Certification and Labelling for Cash Crops*, Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture, Rome, [www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/y5136e/y5136e00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/y5136e/y5136e00.htm).
- Donkoh F. et D. Agboka (1997), “Constraints to pineapple production in Ghana”, *International Pineapple Symposium Acta Horticulture* (ISHS) 425, pp. 83-88, [www.actahort.org/books/425/425\\_8.htm](http://www.actahort.org/books/425/425_8.htm).
- EurepGAP (2004), “General Regulations: Fruit and Vegetables”, Version 2.1-Jan04, EurepGAP Secretariat, Cologne, Allemagne, [www.eurep.org/fruit/Languages/English/documents.html](http://www.eurep.org/fruit/Languages/English/documents.html)
- Ghana, Agence de protection de l’environnement (1997), *National Profile to Assess the Chemicals Management Infrastructure in Ghana*, Rapport pour le Bureau européen des substances chimiques, Rome, [ecb.jrc.it/natprof/ghana/default.htm](http://ecb.jrc.it/natprof/ghana/default.htm).
- HAG: Association horticole du Ghana (2000), “Ghana’s pineapple exports are safe”, *Daily Graphic*, mercredi 12 juillet 2000.
- Communication personnelle de Christian Foli avec le Directeur général de Sea-freight Exporters of Ghana, août 2002.
- Communication personnelle de Christian Foli avec le Directeur général d’Athena Foods Limited Tema, Ghana, août 2002.
- Programme Initiative Pesticide (depuis 2003), *InfoPiP*, [www.coleacp.org/FO\\_Internet/pip/Default.asp?ai\\_IdSection=9&ai\\_Language=1&as\\_Status](http://www.coleacp.org/FO_Internet/pip/Default.asp?ai_IdSection=9&ai_Language=1&as_Status).

Programme Initiative Pesticide (de 2000 à 2003), *PIP Info*,  
[www.coleacp.org/FO\\_Internet/pip/Default.asp?ai\\_IdSection=9&ai\\_Language=1&as\\_Status](http://www.coleacp.org/FO_Internet/pip/Default.asp?ai_IdSection=9&ai_Language=1&as_Status).

Programme Initiative Pesticide (depuis 2003), *PiP Magazine*,  
[www.coleacp.org/FO\\_Internet/pip/Default.asp?ai\\_IdSection=20&ai\\_Language=1&as\\_Status](http://www.coleacp.org/FO_Internet/pip/Default.asp?ai_IdSection=20&ai_Language=1&as_Status).

van der Roest, J., V. Beekman et J. van den Berg, (2003), “The precautionary principle in international food safety policy-making: theoretical framework and empirical case studies”, Report 2003.001, Institute of Food Safety, Wageningen, Pays-Bas, [www.rikilt.wageningen-ur.nl/Publications/Reports/R2003.001.pdf](http://www.rikilt.wageningen-ur.nl/Publications/Reports/R2003.001.pdf).

## *Chapitre 9*

### **Mesures phytosanitaires ayant un effet sur l'importation de durians frais**

Ce chapitre décrit les mesures prises par les autorités australiennes afin d'assurer que des ravageurs et des maladies associés au durian qui ne sont pas présents en Australie n'y entrent pas dans des fruits d'importation. Il fait état des négociations longues et difficiles avec la Thaïlande, pays exportateur de ce fruit qui considérait que certaines des conditions imposées n'étaient pas raisonnables ou protectrices des producteurs australiens, et les autorités australiennes, qui cherchaient à empêcher l'entrée de nouvelles maladies. Les deux pays ont examiné la possibilité d'entreprendre des recherches en collaboration et l'Australie a accepté de financer des recherches qui devraient être utiles au système de contrôle des maladies et ravageurs thaïlandais.

## Introduction

Le durian (*Durio zibethinus* Murr.) est un fruit parfumé et épineux, particulièrement apprécié par de nombreux Asiatiques pour sa saveur délicate. Originaire des forêts tropicales humides de la péninsule malaise et de l'île de Bornéo, son aire de répartition géographique s'est étendue à toute l'Asie du Sud-Est, et bien des durians récoltés dans cette région le sont à partir d'arbres sauvages. Les arbres issus de semis ne fructifient qu'au bout de 15 ans, ce qui explique en partie les coûts de production et les prix au détail relativement élevés des fruits : un fruit frais de taille moyenne, pesant 2 kilogrammes, peut atteindre jusqu'à 20 USD sur les marchés des agglomérations asiatiques (Lim, 1997).

La Thaïlande est le leader mondial de la production de durians, suivie par la Malaisie et l'Indonésie. En Thaïlande, plus de 90 000 familles sont impliquées dans la production de ce fruit, et récoltent en moyenne, près d'un million de tonnes de fruits par an. Entre 6 % et 10 % sont exportés, ce qui correspond chaque année à environ 3.5 milliards de THB (80 millions d'USD) (Lim, 1997; Arunmas, 2000).

La production australienne de durians a commencé en 1975 avec l'importation de clones d'Asie du Sud-Est. La plantation de vergers a démarré en 1980 dans le nord du Queensland, puis quatre ans plus tard dans le Territoire du Nord. La production commerciale a uniquement débuté au milieu des années 90. L'Australie compte actuellement moins de 50 producteurs de durians (totalisant environ 10 000 arbres), qui sont principalement situés le long de la côte nord du Queensland et dans une petite zone entourant Darwin, dans le Territoire du Nord. La moitié des fruits récoltés est consommée localement, le reste est expédié par voie maritime vers les villes principales, telles que Melbourne et Sydney (O'Gara, 2001).

Les producteurs thaïlandais de durians considèrent l'Australie comme un marché d'exportation important, en raison de la forte composante de sa population de souche asiatique, relativement aisée, qui est évaluée à 2 millions de personnes (Arunmas, 2000). La Thaïlande cherche à exporter des durians vers l'Australie depuis 1991, et à partir de 1996, elle a été autorisée à en expédier par bateau sous forme congelée. Cependant, la mise en place d'échanges de durians *frais* a été lente, ce qui s'explique au départ par les difficultés rencontrées par le Service australien de quarantaine et d'inspection (AQIS – Australian Quarantine and Inspection Service) pour obtenir des informations suffisantes sur les ravageurs thaïlandais – informations cruciales pour pouvoir conduire une analyse approfondie des risques à l'importation (IRA – import risk analysis). Les mesures phytosanitaires<sup>1</sup> stipulées dans l'IRA, achevée en 1999 à la

1. Les mesures phytosanitaires comprenant celles visant à « protéger, sur le territoire du membre, la santé et la vie des animaux ou à préserver les végétaux des risques découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites, de maladies, d'organismes porteurs de maladies ou d'organismes pathogènes », sont traitées dans le cadre de l'Accord de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) séparément des autres normes et règlements techniques indispensables à la protection de la santé publique ou de l'environnement. Étant donné que les ravageurs exotiques peuvent constituer une menace pour les écosystèmes naturels, tout comme pour les cultures horticoles, les mesures visant à éviter l'entrée de ces ravageurs sont étroitement associées à des objectifs environnementaux ; toutefois, elles ne peuvent pas être considérées comme des « mesures de protection de l'environnement » aux termes de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et de l'Accord SPS. Les mesures abordées dans cette étude de cas ont été imposées par les autorités australiennes chargées de la biosécurité, afin de préserver la santé et la vie des végétaux des risques découlant de l'introduction, de l'établissement ou de la dissémination de ravageurs particuliers.

suite de consultations menées auprès des acteurs concernés (notamment des fonctionnaires des services de quarantaine du ministère de l'Agriculture et des Coopératives de la Thaïlande), ont été jugées par le gouvernement thaïlandais trop strictes et trop onéreuses. D'autre part, les mesures ont été contestées par certains producteurs australiens, qui les considéraient insuffisantes pour assurer la protection de leurs vergers contre les parasites exotiques, et particulièrement le foreur du durian (*Mudaria luteileprosa*) et la cochenille du café (*Planococcus lilacinus*). Pour sa part, le gouvernement australien maintient que les mesures adoptées visent à empêcher l'introduction et l'établissement de ravageurs et de maladies présentant des risques phytosanitaires, et se fondent sur une norme internationale d'échantillonnage des fruits, qui nécessite d'ouvrir un certain nombre de fruits dans chaque expédition, afin de s'assurer de l'absence de ravageurs.

Les autorités australiennes chargées de la biosécurité ont manifesté leur volonté de réexaminer de façon approfondie le protocole d'importation et d'analyser les mesures mises en place, afin de déterminer si certaines d'entre elles sont redondantes et par conséquent pourraient être supprimées, sans compromettre le niveau de sécurité phytosanitaire qu'elles jugent approprié, mais seulement à l'issue de la première année d'échanges commerciaux. D'ici là, le gouvernement thaïlandais refuse d'approuver le protocole d'importation car il considère comme non viables et irréalisables les exigences relatives à l'échantillonnage préalable à l'exportation spécifiées dans l'IRA. En bref, les autorités australiennes demandent à suivre les résultats des échanges avant de pouvoir envisager un assouplissement de certaines de leurs mesures phytosanitaires concernant les durians frais, mais la Thaïlande estime que, dans le cadre des mesures en vigueur, de tels échanges ne sont pas commercialement viables. Soucieuses d'éviter l'impasse, les autorités des deux pays examinent des propositions d'échantillonnage non destructif (tel que l'imagerie rapide par rayons X) qui, s'il s'avérait efficace, pourrait permettre de procéder au contrôle des durians sans avoir à les ouvrir.

## Élaboration de la mesure environnementale<sup>2</sup>

### *Discussions bilatérales initiales*

L'Australie – région écologiquement distincte du reste du monde et géographiquement isolée – a jusqu'ici réussi à demeurer exempte de bon nombre de parasites des végétaux rencontrés dans d'autres pays. Cependant, lorsque des ravageurs ont réussi à s'introduire sur son territoire, ils se sont généralement répandus très rapidement, car non maîtrisés par des prédateurs naturels. Les ravageurs infligent souvent des dommages considérables aux cultures, dont la plupart, à l'exception des noix de macadamia, sont elles-mêmes originaires d'autres pays, et ils ont même parfois transformé les écosystèmes spontanés. Conscient du caractère irréversible de l'introduction des ravageurs exotiques, le gouvernement australien a traditionnellement adopté ce qu'il admet volontiers être une « approche très conservatrice de la quarantaine » (selon le directeur exécutif de l'AQIS, Digby Gascoine, cité par Creagh, 1999). Aussi, lorsque des représentants du gouvernement de la Thaïlande ont exprimé pour la première fois leur intérêt pour l'exportation vers l'Australie de fruits frais, notamment de durians, la première requête de la délégation australienne (lors de la réunion du Comité mixte pour les échanges Australie-Thaïlande tenue en 1991) a été de demander des précisions sur les maladies et ravageurs locaux des denrées que la

2. La chronologie des événements est largement inspirée de AQIS (1999).

Thaïlande souhaitait exporter. Cependant, le processus ultérieur de transmission de ces renseignements s'est avéré bien plus lent que ne l'imaginaient initialement les deux parties, et il n'était pas achevé au moment où, huit ans plus tard, l'AQIS finalisait son IRA provisoire sur l'importation de durians.

Le principal problème semble avoir été lié à des divergences d'interprétation quant à la teneur de ce processus. Peu après la réunion de 1991 portant sur les échanges bilatéraux, la Thaïlande transmettait à l'Australie une liste de douze maladies et de trois arthropodes ravageurs du durian. L'AQIS considéra cette liste comme très incomplète car, parmi d'autres omissions, elle négligeait de mentionner les arthropodes mentionnés dans un rapport (« Une liste des insectes hôtes du durian en Thaïlande ») que le Département de l'agriculture du ministère avait lui-même diffusé quelques années auparavant. L'AQIS a alors demandé officiellement des informations plus complètes sur l'incidence, l'importance, la répartition et le contrôle des ravageurs et des maladies en Thaïlande. Aucune information supplémentaire n'a été fournie par la Thaïlande avant 1994, année où les autorités thaïlandaises ont remis une liste de cinq arthropodes ravageurs et de sept agents pathogènes du durian « dont la présence est signalée en Thaïlande ». Une recherche documentaire a permis d'identifier d'autres ravageurs et maladies observés chez le durian en Thaïlande et dans des pays voisins. En effet, comme l'AQIS considérait que certains des organismes non encore observés en Thaïlande pouvaient cependant y être présents, il a de nouveau demandé aux autorités thaïlandaises, en mars 1995, de fournir davantage d'informations sur trois ravageurs spécifiques signalés en Thaïlande, ainsi que sur cinq ravageurs observés sur le durian dans des pays voisins.

En septembre 1995, des pourparlers supplémentaires sur l'importation de durians ont eu lieu avec des représentants thaïlandais au cours d'une réunion du troisième Groupe technique mixte Australie-Thaïlande sur la quarantaine et l'inspection des aliments. La Thaïlande a fourni peu après de nouvelles informations sur les maladies du durian et sur les essais d'ensachage des fruits. En contrepartie, l'Australie a autorisé la Thaïlande à démarrer l'exportation de durians entiers congelés vers l'Australie, les premières expéditions par bateau datant d'avril 1996. Pourtant, en mai 1996, l'AQIS demanda plus d'informations sur les producteurs thaïlandais de durians, mais cette fois sur la lutte chimique contre les acariens, l'époque de l'ensachage des fruits, ainsi que des précisions sur les dégâts, la prévalence et la biologie des ravageurs. Lors d'une réunion bilatérale entre la Thaïlande et l'Australie en octobre 1996, l'Australie a accepté le principe d'autoriser l'entrée de durians frais sur son territoire à titre expérimental (faisant de ce produit le premier fruit originaire de la Thaïlande autorisé à l'importation en Australie), sous réserve que les exportateurs thaïlandais prennent des mesures de lutte appropriées contre certains insectes ravageurs (*Bangkok Post*, 1996).

En août 1997, la Thaïlande a soumis une nouvelle liste de ravageurs et maladies liés au durian. Beaucoup plus étoffée, elle comprenait 49 arthropodes et 16 maladies. En janvier 1998, s'estimant satisfait des informations rassemblées, l'AQIS informait les principaux acteurs concernés, qu'il était prêt à entreprendre une analyse des risques à l'importation concernant les durians frais en provenance de Thaïlande, selon les critères et les procédures décrits dans son *Manuel d'analyse des risques à l'importation* (*Import Risk Analysis Process Handbook – AQIS*, 1998a), publié peu de temps auparavant.

### *L'analyse des risques à l'importation*

Dans un premier temps, l'AQIS a organisé, en mai 1998, le séjour en Thaïlande d'un expert australien des questions de quarantaine, afin d'aider les fonctionnaires thaïlandais à compiler les informations scientifiques nécessaires à l'ouverture du marché australien aux durians frais. Cette visite a également offert aux fonctionnaires thaïlandais l'occasion d'aborder les aspects techniques concernant les modalités, l'enregistrement et la notification des maladies et des risques liés aux ravageurs, ainsi que d'aider à l'élaboration de méthodes de quarantaine nationales afin que la Thaïlande soit en mesure de s'acquitter de ses obligations internationales.

Finalement, le 19 janvier 1999, après s'être engagé dans des consultations complémentaires avec les acteurs concernés, dont le ministère thaïlandais de l'Agriculture et des Coopératives, et le Service de quarantaine du Département de l'agriculture, l'AQIS a diffusé, pour avis, son projet d'analyse des risques à l'importation. Trois semaines plus tard, il notifiât au Comité de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (« Comité SPS »), les propositions de critères pour l'importation de durians frais en provenance de Thaïlande. Dans sa notification, l'Australie prévoyait l'entrée en vigueur de ces règles en juin 1999.

Les critères d'importation proposés représentaient en effet un prolongement des dispositions grâce auxquelles les importations de durians congelés étaient déjà autorisées. Cependant, de nombreuses mesures de protection supplémentaires visant à prévenir les risques d'importation de ravageurs et maladies exotiques ont été introduites (AQIS, 1998b).

- Tout d'abord, les durians frais ne pourraient provenir que des plantations situées à l'est de la Thaïlande (une zone dans laquelle sont produits environ la moitié des durians du pays).
- Les exploitations devraient avoir mis en place un système intensif de lutte intégrée contre les ravageurs, ainsi qu'un programme de suivi.
- Les expéditions par voie maritime ne pourraient être effectuées qu'entre le 1er avril et le 30 septembre – c'est-à-dire la période durant laquelle le ravageur ne peut survivre en Australie (ce calendrier s'accorde bien avec la saison de production australienne, qui démarre en octobre et s'achève début mai).
- Avant l'exportation, les inspecteurs travaillant pour le Service de quarantaine de la Thaïlande devraient ouvrir et contrôler des échantillons de fruits frais, choisis de façon aléatoire (conformément au Plan national d'échantillonnage de l'AQIS), afin de détecter la présence de foreurs du durian, qui se développent à l'intérieur du fruit, sans produire de symptômes discernables en surface. Sur les cargaisons inférieures à 1 000 durians, jusqu'à 450 fruits devraient être prélevés au hasard et coupés en deux pour contrôle ; pour des envois de taille supérieure, ce nombre serait porté jusqu'à 600.
- A l'arrivée, chaque envoi devrait être inspecté par l'AQIS et 600 fruits de chaque cargaison devront être choisis au hasard et soumis à un grossissement de 10 fois. Les fruits dont l'épiderme présente des imperfections devraient être ouverts, afin de rechercher à l'intérieur la présence de foreurs du durian. Si un quelconque ravageur de quarantaine vivant, notamment le foreur du durian, était découvert dans l'échantillon, la cargaison entière serait réexportée ou congelée afin de détruire le foreur du durian. Les raisons de cette défaillance devraient être

identifiées, et le Service thaïlandais de quarantaine et l'AQIS devraient s'accorder sur l'action corrective appropriée à mener, avant que les échanges ne puissent être autorisés à reprendre.

En réponse à la notification de l'Australie, aucune question ni plainte n'a été soulevée au sein du Comité SPS, mais dans les deux mois accordés aux acteurs concernés, au niveau national et au niveau thaïlandais, pour transmettre des commentaires sur le document provisoire, 34 avis écrits ont été enregistrés (AQIS, 1999). La plupart des commentaires provenant de groupes industriels, d'exploitants agricoles, de services officiels des états et du gouvernement fédéral ainsi que d'organismes de recherche australiens concernaient l'adéquation des mesures phytosanitaires prescrites par l'AQIS, certains suggérant que les risques en matière de biosécurité étaient plus grands que ne l'indiquait l'AQIS et demandant qu'il applique des mesures encore plus strictes ou qu'il continue d'interdire l'importation de fruits frais<sup>3</sup>. Lors de la finalisation de son analyse des risques à l'importation, l'AQIS a répondu à ces préoccupations par l'ajout au protocole d'importation de plusieurs critères phytosanitaires supplémentaires, mais a fermement résisté aux demandes d'interdiction ou de nouveau report des échanges commerciaux.

Pour sa part, le Département de l'agriculture a demandé que des modifications soient apportées au protocole d'importation, afin de le rendre moins rigoureux. Quelques-uns de ses commentaires écrits étaient liés au niveau de risque de quarantaine pour certains ravageurs particuliers associés aux durians. En contrepartie, l'AQIS a modifié le statut de quatre des huit organismes visés par les règles de quarantaine (en les ramenant d'un niveau de risque élevé à un niveau de risque faible), ce qui signifiait que pour lutter contre ces ravageurs, des mesures phytosanitaires moins nombreuses, ou moins coûteuses, seraient requises. Cependant, l'AQIS a maintenu la qualification de niveau de risque élevé pour trois parasites – le foreur du durian, la cochenille du café et les cochenilles du genre *Saissetia* – ce qui voulait dire que, contre ces ravageurs, des mesures strictes de lutte et de contrôle devaient être mises en œuvre (tableau 9.1).

Les autorités thaïlandaises ont fait observer que les mesures préventives déjà prises par les producteurs thaïlandais devaient être suffisantes pour réduire le risque d'infestation par le foreur du durian et maintenu que ces dernières années, aucune pullulation du foreur n'avait causé des dégâts d'importance économique dans le pays. L'AQIS est cependant resté ferme sur sa position, indiquant qu'il disposait de « preuves scientifiques que le foreur est le ravageur le plus nuisible du durian en Thaïlande et dans d'autres aires de culture d'Asie du Sud-Est ». Il estimait qu'une approche systémique de lutte contre le foreur, suivie d'un contrôle sur des fruits coupés en deux, fournirait le niveau élevé de sécurité requis pour se prémunir contre l'introduction du ravageur (AQIS, 1999). D'une façon plus générale, les autorités thaïlandaises affirmaient que :

- Concernant les différents ravageurs, l'AQIS avait fixé des conditions de gestion des risques trop nombreuses, techniquement irréalistes, économiquement non faisables et difficiles à mettre en œuvre par les agriculteurs et fonctionnaires thaïlandais.

3. Dès 1997, les producteurs australiens commençaient à soulever des objections au sujet de l'importation de durians frais, en particulier du niveau de risque attribué à quatre insectes ravageurs de quarantaine dont l'existence n'était pas signalée en Australie.

- L'enregistrement de chaque verger producteur serait peu pratique, constituerait un obstacle aux échanges et ne devrait pas être rendu obligatoire.
- Comparativement aux autres pays importateurs de durians, qui n'exigent qu'une inspection générale et une certification, les mesures étaient plus rigoureuses.

**Tableau 9.1. Synthèse des mesures phytosanitaires australiennes applicables aux huit ravageurs de quarantaine associés aux durians provenant de Thaïlande**

Nom scientifique de l'insecte ravageur	Niveau de risque de quarantaine	Détection et suivi	Lutte intégrée contre les ravageurs	Ensachage des fruits	Brossage des fruits par air comprimé	Trempage dans un insecticide	Inspection standard	Ouverture des fruits pour contrôle
<i>Coccus</i> sp.	faible						√	
<i>Icerya</i> sp.	faible						√	
<i>Hemicentrus attenuatus</i>	faible						√	
<i>Mudaria luteileprosa</i>	élevé	√	√	√				√
<i>Planococcus lilacinus</i>	élevé				√	√		
<i>Pseudococcus</i> sp.	faible						√	
<i>Remelana jangala ravata</i>	faible						√	
<i>Saissetia</i> sp.	élevé				√	√		

Source : AQIS (1999).

L'AQIS a répondu en indiquant qu'il avait analysé et rationalisé les mesures de gestion des risques d'une manière qu'il estimait prudente, et que les nouvelles exigences phytosanitaires « se justifiaient techniquement et s'imposaient pour garantir à l'Australie une certaine sécurité sanitaire ». En outre, dans l'optique de l'AQIS, les mesures proposées étaient fondées sur les normes, lignes directrices et recommandations internationales correspondantes. Enfin, il a fait observer que « l'Australie garde son droit souverain d'appliquer des dispositions phytosanitaires sur la base d'une analyse du risque phytosanitaire et qui correspondent au degré nécessaire à la protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou végétale, et que l'Australie cherche à assurer le niveau approprié de protection du pays contre les ravageurs de quarantaine ». Le rapport final de l'analyse des risques à l'importation a été diffusé le 17 novembre 1999 (AQIS, 1999).

A partir de la date de parution du rapport, une période d'enregistrement des demandes de recours a été ouverte pour une durée de 30 jours. À la suite des procédures exposées dans son *Manuel d'analyse des risques à l'importation*, il a été demandé à l'AQIS de convoquer un Groupe spécial de recours sur l'analyse des risques à l'importation (IRAAP – Import Risk Analysis Appeal Panel)<sup>4</sup>, afin

4. L'IRAAP regroupe normalement le président du Comité consultatif en matière de quarantaine et d'exportation (QEAC – Quarantine and Exports Advisory Committee), le directeur des Quarantaines animale et végétale, le responsable de la Protection des végétaux ou, le cas échéant, le responsable des Services vétérinaires, ainsi qu'un autre membre du QEAC.

d'examiner les 47 demandes de recours qui avaient été déposées – toutes en provenance de producteurs ou d'associations de producteurs nationaux. Les recommandations de l'IRAAP ont été transmises le 24 février 2000. Le Groupe spécial a déclaré qu'il n'avait trouvé aucune preuve qu'une information technique ou scientifique ait été ignorée, et conclu que l'AQIS avait réalisé l'analyse conformément à la politique du gouvernement, en harmonie avec les normes internationales, et qu'il avait respecté le processus de consultation décrit dans le *Manuel* (AQIS, 2000). Il a toutefois reconnu que les demandes de recours concernant la transparence de l'analyse (sur quatre points) étaient fondées, et recommandé que l'AQIS remédie à ces insuffisances. L'AQIS a ensuite complété son analyse des risques à l'importation (AQIS, 2000), afin de se conformer aux exigences de son *Manuel* et de satisfaire ainsi aux recommandations de l'IRAAP.

La décision du directeur du Service australien de quarantaine animale et végétale d'autoriser l'importation de durians frais provenant de Thaïlande a pris effet le 3 août 2000.

### Questions soulevées par les exportateurs des pays en développement

Bien que les critères d'importation de durians frais, tels que présentés dans l'analyse des risques à l'importation, aient été acceptés par les fonctionnaires thaïlandais des Services de quarantaine du ministère de l'Agriculture et des Coopératives, le gouvernement de Thaïlande a refusé de signer le document fixant les dispositions relatives aux durians thaïlandais, préalable indispensable au démarrage des échanges au motif que celles-ci n'étaient ni réalisables ni viables.

En novembre 2000, la Thaïlande, soutenue par les Communautés européennes, l'Inde et les Philippines<sup>5</sup>, a porté devant le Comité SPS<sup>6</sup> ses inquiétudes concernant l'accès des durians frais de Thaïlande au marché australien. Elle se plaignait globalement que les normes phytosanitaires de l'Australie relatives aux durians frais étaient plus strictes que ne l'exigeaient les règles internationalement acceptées (la Thaïlande a fait remarquer ultérieurement par le biais de son ministère de l'Agriculture qu'elle avait appliqué les normes internationales pour les importations de raisins, oranges, cerises et pommes australiennes). Les principaux arguments avancés étaient les suivants :

- *Limiter les échanges uniquement à la moitié de l'année est inutilement restrictif.* Compte tenu des autres mesures requises par l'AQIS, à savoir la lutte intégrée contre les ravageurs, un programme de suivi et une inspection avant exportation, la Thaïlande a demandé à l'Australie pour quelle raison elle avait jugé nécessaire de limiter la période d'importation du durian. Elle considérait que cette mesure n'était pas compatible avec l'article 4.2 de l'Accord sur l'agriculture, ni avec l'article XI du GATT de 1947.
- *Limiter les échanges aux fruits provenant d'une seule zone de la Thaïlande est incompatible avec les principes internationalement acceptés.* La Thaïlande a réaffirmé qu'elle n'avait connu ces dernières années aucune pullulation de

5. Au même moment, les Philippines, autre pays susceptible d'exporter des durians, étaient également confrontées à une réglementation stricte pour les expéditions de fruits à destination de l'Australie.

6. Conformément à la procédure du Comité, il a ensuite fait suivre son intervention orale d'une série de questions écrites adressées à l'Australie (Gouvernement de la Thaïlande, 2000).

ravageurs d'importance économique. De plus, les producteurs de durians ont activement mis en place des mesures préventives de lutte contre les ravageurs, ce qui devait limiter les risques jusqu'à un certain seuil : les plantations sont déclarées et doivent respecter les normes qualitatives rigoureuses du programme de Bonnes pratiques agricoles de la Thaïlande<sup>7</sup>. Aussi la Thaïlande a-t-elle demandé que l'Australie envisage l'importation de durians sur la base de la présence ou de l'absence de ravageurs ou de maladies sur les fruits, plutôt que selon leur provenance d'une zone exempte ou non de ravageurs. « D'ailleurs », ont ajouté les responsables, « nous serions intéressés de savoir ce que la délégation australienne entend par 'produit similaire', notamment lorsque les durians doivent remplir le même critère ».

- *Exiger que près de la moitié des fruits soient coupés en deux pour contrôle est excessif.* Dans la mesure où le transport par fret aérien est le moyen le plus rentable de livrer des durians frais en Australie (les fruits ont une très courte durée de conservation avant la vente, soit deux ou trois jours), une expédition normale comprendrait de 500 à 1 000 fruits. Il faudrait donc ouvrir un fruit sur deux, ce qui multiplierait par deux le coût des durians de chaque expédition destinées au marché australien.
- *Vouloir que les exportateurs thaïlandais supportent les coûts de toutes les vérifications et contrôles de l'AQIS concernant les expéditions de durians vers l'Australie fait peser une charge exagérée sur les échanges.* La Thaïlande était particulièrement inquiète du fait que ces dépenses s'ajouteraient aux coûts de production et d'exportation déjà élevés pour ses petits producteurs, et qu'ils ne seraient pas en mesure de les assumer.

Ils ont conclu en insistant sur le point suivant : « Nous voudrions assurer la délégation australienne que tous les points que nous avons soulevés ne visent pas à ébranler la politique de l'Australie en matière de santé et de quarantaine, mais plutôt à suggérer d'autres mesures créant moins de distorsions des échanges. »

Un mois plus tard, et de toute évidence peu satisfait par la réponse écrite officielle de l'Australie à ses questions (voir ci-dessous), le gouvernement thaïlandais a demandé à l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE) de se saisir de ce dossier (Arunmas, 2000). Le Département de l'agriculture est même allé plus loin, en pressant le gouvernement thaïlandais de ne pas signer le protocole commercial proposé par l'Australie, tant que des « règles loyales » sur le durian et d'autres fruits n'auraient pas été présentées. Son porte-parole a recommandé aux membres de l'ANASE d'aider la Thaïlande à faire pression sur l'Australie, dont les limitations imposées aux durians de Thaïlande s'expliqueraient par une question de concurrence avec les fruits produits localement.

7. En novembre 2000, le Département de l'agriculture a informé les exportateurs de durians qu'ils auraient à suivre de nouvelles règles exigeant qu'une étiquette soit fixée sur la tige de chaque fruit, de façon à ce qu'il puisse être facilement identifié à l'étranger en cas de plaintes relatives à la mauvaise qualité d'une cargaison. Les renseignements devant figurer sur l'étiquette comportaient le numéro de licence de l'exportateur et une note demandant à l'acheteur de renvoyer le fruit s'il jugeait sa qualité inacceptable. Cette disposition est entrée en vigueur en 2001. Des agents du Département de l'agriculture doivent être envoyés dans les pays acheteurs, afin d'effectuer des contrôles sur des expéditions maritimes, sélectionnées de façon aléatoire, et les exportateurs qui n'auraient pu fournir des produits de qualité seraient mis à l'index et leurs noms rendus publics à l'étranger (Bangkok Post, 2000).

## Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Dans sa réponse aux plaintes de la Thaïlande concernant les critères auxquels l'AQIS a assujéti l'importation de durians frais en provenance de Thaïlande, le délégué de l'Australie au Comité SPS a fait remarquer que ces conditions avaient été débattues avec le gouvernement thaïlandais lorsqu'elles étaient encore à l'état de projet. Il a ensuite justifié les exigences de l'Australie au sujet de l'ouverture des fruits, de la saison d'expédition et de la restriction des importations à la région orientale de la Thaïlande :

- Les exigences d'échantillonnage sont conformes aux normes internationales, qui fixent comme objectif un seuil de confiance de 95%, c'est-à-dire qu'un ravageur donné (en l'occurrence, le foreur du durian) soit présent dans moins de 0.5% des expéditions<sup>8</sup>. L'Australie a mis en place un régime similaire d'ouverture des denrées pour le contrôle d'exportations et d'importations de plusieurs autres fruits et légumes, et même pour des mangues australiennes faisant l'objet d'échanges entre divers états australiens. D'un point de vue technique, le taux d'échantillonnage spécifié pour les durians en provenance de Thaïlande ne correspond pas à la moitié d'une expédition : le taux d'échantillonnage fixé par l'AQIS nécessite qu'un échantillon de 450 unités issues des lots comprenant moins de 1 000 fruits, et de 600 unités prélevées pour les lots comportant plus de 1 000 fruits, soit contrôlé par ouverture des fruits afin de déceler la présence du foreur du durian. L'AQIS a déclaré dans le document provisoire, tout comme dans le document final de l'IRA, ainsi qu'au cours de diverses réunions avec les autorités thaïlandaises, que les fruits défectueux (c'est-à-dire ne répondant pas aux normes d'exportation) pouvaient être inclus dans l'échantillon aléatoire ; en fait, l'échantillon pourrait être uniquement constitué de fruits défectueux. Ceci signifie par exemple, que les exportateurs de durians pourraient expédier une cargaison de 2 000 fruits vers l'Australie et constituer l'échantillon requis de 600 unités à partir de fruits défectueux.
- Les contraintes saisonnières sont fondées sur des données scientifiques, mais prennent dûment en compte la principale saison de production de durians en Thaïlande, l'information sur cette saison ayant été fournie par le gouvernement thaïlandais.
- Les restrictions concernant les zones reflètent le constat fait par les autorités australiennes, selon lequel les vergers de la région orientale de la Thaïlande sont gérés selon des systèmes agro-économiques et des systèmes de lutte contre les ravageurs plus avancés que ceux des vergers d'autres régions du pays. Au cours de la visite technique de l'AQIS relative à l'examen des procédures et pratiques de la filière du durian en Thaïlande, les autorités thaïlandaises ont informé l'AQIS que la visite devait se limiter à la région de Chanthaburi. Les raisons pour lesquelles les autorités thaïlandaises souhaitaient mettre l'accent sur cette région étaient qu'il s'agissait de la plus importante région productrice de durians en Thaïlande et que la majeure partie des durians destinés à l'exportation provenait de celle-ci. De plus, la plupart des informations disponibles sur la répartition des ravageurs du

---

8. Afin de réduire les coûts économiques de l'inspection, l'Australie a également indiqué que le Service de quarantaine de la Thaïlande pouvait inclure dans son échantillon aléatoire des fruits qui auraient été rejetés pour d'autres raisons.

durian en Thaïlande, ainsi que sur les recherches dans le domaine de l'agriculture biologique, concerne les provinces orientales. Des données de suivi du foreur du durian, négligeables, ont été fournies sur les autres régions de production. Étant donné que les experts techniques venant d'Australie n'ont pas visité ces autres régions, il était impossible d'évaluer sur le plan scientifique leurs potentialités pour l'exportation de durians vers l'Australie.

Dans sa réponse écrite, l'Australie n'a pas abordé la question des coûts des contrôles et inspections effectués par l'AQIS, mais elle a indiqué ailleurs que les exigences obligeant les exportateurs thaïlandais à supporter ces coûts sont des pratiques courantes et acceptées, tant en Australie que chez un grand nombre de ses partenaires exportateurs. Actuellement, par exemple, toutes les exportations de poires « Ya Li » (*Pyrus bretschneideri*) en provenance de Chine, de pommes Fuji du Japon et toutes les exportations futures de raisins de table provenant de Californie nécessitent des contrôles ou une autorisation préliminaire délivrée par les inspecteurs de l'AQIS, et ces services doivent être payés par la filière du pays concerné. De la même manière, des pays tels que la Corée, le Japon et le Taïpeh chinois exigent que les exportateurs australiens s'engagent à rémunérer leurs fonctionnaires chargés des questions de quarantaine dans le cadre des exportations de citrons, mangues, fruits à noyau, pommes et poires. Selon le gouvernement australien, il serait déraisonnable que les contribuables australiens supportent ces coûts à la place des exportateurs thaïlandais de durians.

Le délégué de l'Australie a reconnu que les conditions imposées pour l'importation de durians étaient très rigoureuses, mais a fait valoir qu'elles étaient fondées sur la situation phytosanitaire en Thaïlande. Il a cependant fait remarquer que l'AQIS était disposé à réexaminer ces dispositions après une année d'échanges commerciaux, afin d'étudier si des ajustements pouvaient être effectués, tout en respectant les exigences de l'Australie en matière de biosécurité.

Les discussions bilatérales se sont poursuivies. En juillet 2001, l'Australie et la Thaïlande sont convenues d'étudier la possibilité d'ouvrir et de diversifier les échanges commerciaux entre les deux pays dans le cadre d'un accord bilatéral. Le ministre des Affaires étrangères de la Thaïlande a de nouveau souligné que l'accord de libre-échange devait résoudre le problème des restrictions à l'importation des produits agricoles thaïlandais, et notamment des durians. Son homologue australien aurait dit que l'accord fournirait un cadre permettant d'apporter une solution à ce problème, entre autres.

Cependant, en octobre 2001, la Thaïlande a informé le Comité SPS que, malgré de nombreuses réunions multilatérales, aucun accord n'avait été conclu. La Thaïlande a de nouveau demandé à l'Australie de modifier ses restrictions à l'importation, afin qu'elles puissent permettre des échanges viables. L'Australie a alors indiqué que l'analyse des risques concernant le durian, achevée en 2000, avait indiqué que d'autres méthodes d'échantillonnage non destructrices – comme la technologie utilisant les rayons X ou l'irradiation – pouvaient les remplacer si des données sur leur efficacité pouvaient être fournies. Jusque là, toutefois, les autorités australiennes n'avaient reçu aucune information de la part de la Thaïlande tendant à prouver que ces méthodes d'échantillonnage (ou toute autre méthode) apporteraient un niveau de protection équivalent.

Au cours de cette période, et parallèlement au dialogue engagé avec ses homologues thaïlandais chargés des politiques commerciales, l'Australie a

commencé à financer des recherches dont les résultats devraient servir aux producteurs thaïlandais de durians, grâce à une amélioration de leurs systèmes de lutte contre les ravageurs. Au moment même où la Thaïlande effectuait sa première démarche auprès du Comité SPS en novembre 2000, des consultations concernant des travaux de recherche en collaboration se déroulaient dans le cadre d'une réunion entre le Centre australien de recherche agricole internationale (ACIAR – Australian Centre for International Agricultural Research) et des représentants de ministères, de services, d'universités et d'organismes de recherche thaïlandais compétents. Parmi les priorités retenues pour faire l'objet d'une coopération future figuraient : des approches technologiques d'assurance qualité concernant des méthodes de test non agressives contre les ravageurs de quarantaine ; des techniques non chimiques de désinfection ; et des études sur la stratégie et les marchés concernant les normes sanitaires et phytosanitaires relatives au commerce. À titre d'exemple, un projet de collaboration avec la Thaïlande (et le Vietnam, autre producteur de durians en expansion), financé par l'ACIAR, vise à identifier de meilleurs moyens de lutter contre le phytophthora<sup>9</sup>, agent de l'une des maladies les plus destructrices du durian (O'Gara, 2001). Cette recherche aboutira notamment à l'élaboration, à l'intention des agriculteurs, d'un ensemble de recommandations sur les modalités pratiques de la lutte intégrée contre les maladies (IDM – Integrated Disease Management) concernant ce fruit.

En novembre 2002 les ministres thaïlandais et australien du commerce ont publié une déclaration conjointe qui préconisait une consultation renforcée sur les questions sanitaires et phytosanitaires. La question des durians a été examinée lors d'une réunion du groupe de travail mixte thaïlando-australien en mars 2003. A la suite de cette réunion, les autorités thaïlandaises ont accepté d'étudier divers autres méthodes de production exemptes de parasites et avaient convenu d'un essai conjoint des méthodes d'inspection reproscan (méthode non destructrice) à la place de l'ouverture des fruits. Lors d'une réunion ultérieure du Comité sanitaire et phytosanitaire, le représentant de l'Australie a indiqué que ses autorités comprenaient les préoccupations de la Thaïlande et tenaient à œuvrer en vue de trouver une solution mutuellement satisfaisante (OMC, 2003).

Le 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'Accord de libre-échange entre la Thaïlande et l'Australie (ALE Thaïlande-Australie) a été mis en œuvre. Parmi les neuf produits principaux indiqués par la Thaïlande comme prioritaires pour l'accès au marché le durian figurait en quatrième position.

## Observations

Cette étude de cas illustre les difficultés que les exportateurs, dans cet exemple un pays en développement exportateur, peuvent rencontrer en répondant pleinement à des préoccupations réelles concernant l'entrée de ravageurs et de maladies et à l'impact sur le secteur concurrent du pays importateur. Comme le faisait observer un délégué australien auprès de l'OMC, « il (est) difficile pour n'importe quel pays, et en particulier pour les pays en développement, d'avoir une vision claire de l'existence et

9. Le phytophthora est une moisissure qui cause de nombreuses maladies aux plantes tropicales. Selon O'Gara (2001) il existe 67 espèces connues de phytophthora. Beaucoup de ces espèces sont considérées comme pathogènes pour les plantes, l'exemple le plus significatif étant le *Phytophthora infestans*, qui a été la première cause de la famine en Irlande dans les années 1840. Le phytophthora possède un certain potentiel de dévastation car il est multi-cyclique et qu'il peut produire un inoculum (c.-à-d. l'agent infectieux) de façon ininterrompue après la contamination initiale, tant que les conditions lui demeurent favorables.

de la prévalence de tous les ravageurs et maladies à prendre en considération, bien que ces données soient d'une importance capitale pour la réalisation d'une analyse des risques » par le pays importateur (Gouvernement fédéral de l'Australie, 2000 ; OMC, 2001). Il en ressort que les organisations internationales pourraient aider les pays exportateurs à apporter en temps utile des informations plus précises sur les ravageurs et maladies posant véritablement problème dans telle ou telle de leurs filières agricoles.

Les gouvernements fédéral et des états de l'Australie ont toujours adopté une approche hautement conservatrice de la gestion des risques, qu'ils affirment être à la fois transparente et fondée sur une démarche scientifique, mais pas une approche zéro-risque (AFFA, 2001). Cependant, comme cela peut être le cas lorsqu'il s'agit d'espèces exotiques, les mesures phytosanitaires peuvent être si strictes qu'aucun échange commercial ne peut se développer. Pour les exportateurs thaïlandais de durians, le fait que l'Australie ait exprimé la volonté de réexaminer ses mesures après une année de commercialisation du durian, semble offrir une perspective séduisante, à savoir que leur gouvernement pourrait tout à fait court-circuiter ce processus en effectuant une pression diplomatique sur l'Australie. Parallèlement, étant donné les efforts que l'Australie avait dû déployer pour obtenir des informations sur les ravageurs et maladies du durian en Thaïlande, les autorités australiennes chargées de la biosécurité ont adopté une approche qui, du moins à l'origine, reflète quelque incertitude sur les capacités de son partenaire commercial à satisfaire aux critères requis. L'Australie a néanmoins déclaré publiquement qu'elle tenait à finaliser les dispositions bilatérales afin que les contrôles des centres d'emballage et des vergers thaïlandais puissent débiter et que des permis d'importation puissent être délivrés. La volonté des deux pays de coopérer à des recherches sur l'efficacité de techniques d'échantillonnage non destructrices pourrait permettre de faire aboutir ce dossier.

## *Références*

- AFFA : Agriculture, Fisheries and Forestry – Australia (2001), « Australia's Relationship with the World Trade Organisation (WTO) – Submission from the Department of Agriculture, Fisheries and Forestry – Australia (AFFA) », Submission to the Joint Standing Committee on Treaties, Australian Parliament, Canberra, [www.aph.gov.au/house/committee/jsct/wto/sub311.pdf](http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/wto/sub311.pdf).
- AQIS : Australian Quarantine and Inspection Service (1998a), *The AQIS Import Risk Analysis Process Handbook*, ACT, Canberra.
- AQIS (1998b), Draft Import Risk Analysis for the Importation of Fresh Durian Fruit (*Durio Zibethinus Murray*) from Thailand, ACT, Canberra.
- AQIS (1999), *Final Import Risk Analysis on the Importation of Fresh Durian Fruit (Durio Zibethinus Murray) from the Kingdom of Thailand*, ACT, Canberra, [www.affa.gov.au/content/publications.cfm?Category=Biosecurity%20Australia&ObjectID=61491AA3-2917-42FB-A4256F6AD94FF29F](http://www.affa.gov.au/content/publications.cfm?Category=Biosecurity%20Australia&ObjectID=61491AA3-2917-42FB-A4256F6AD94FF29F).
- AQIS (2000), A Supplement to the Final Import Risk Analysis on the Importation of Fresh Durian Fruit (*Durio Zibethinus Murray*) from the Kingdom of Thailand, ACT, Canberra.
- Arunmas, Phusadee (2000), « Durian Import Rules 'Too Strict' – Thais Want Asean to Take Up the Issue », *Bangkok Post*, 4 décembre, [www.foodmarketexchange.com/datacenter/news/dc\\_ns\\_index\\_detail.php3?newsid=1482](http://www.foodmarketexchange.com/datacenter/news/dc_ns_index_detail.php3?newsid=1482).
- Bangkok Post* (1996), « Trade Cooperation Reached – Thai, Australia Agree on New Pacts », 31 octobre, <http://archives.mybangkokpost.com/bkkarchives/frontstore/>.
- Bangkok Post* (2000), « New Stickers Will Certify Durian Quality », 22 novembre, [www.foodmarketexchange.com/datacenter/news/dc\\_ns\\_index\\_detail.php3?newsid=1063](http://www.foodmarketexchange.com/datacenter/news/dc_ns_index_detail.php3?newsid=1063).
- Creagh, Carson (1999), « Strict Controls to be Imposed on Imports of Fresh Durian », Media Release, 17 novembre, Australian Quarantine and Inspection Service, ACT, Canberra, [www.affa.gov.au/corporate\\_docs/publications/media\\_releases/quarantine/archive/mrdurian.htm](http://www.affa.gov.au/corporate_docs/publications/media_releases/quarantine/archive/mrdurian.htm)
- Gouvernement de l'Australie (1999), « Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures – Notification – Australia – Durian fruit from Thailand », Document G/SPS/N/AUS/83, 8 février.
- Gouvernement de l'Australie (2000), « Restrictions appliquées par l'Australie à l'importation de duriens – Réponse de l'Australie à la déclaration de la Thaïlande à la réunion des 8 et 9 novembre 2000 », document G/SPS/GEN/218, 22 novembre, Organisation mondiale du commerce, Genève.

- Gouvernement de la Thaïlande (2000), « Restrictions appliquées par l'Australie à l'importation de durians : déclaration de la Thaïlande à la réunion des 8 et 9 novembre 2000 », document G/SPS/GEN/217, 22 novembre, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Lim, T.K. (1997), « Durian », in Keith Hyde (dir. pub.), *The New Rural Industries : A Handbook for Farmers and Investors*, Rural Industries Research & Development Corporation, Canberra ACT. pp. 279-285, [www.rirdc.gov.au/pub/handbook/durian.html](http://www.rirdc.gov.au/pub/handbook/durian.html).
- O'Gara, Emer (2001), « Management of Phytophthora Diseases in Durian », Project Number ACIAR PHT/1995/134, University of Melbourne, Melbourne, [www.gebhardt.com.au/durian/results.html](http://www.gebhardt.com.au/durian/results.html).
- OMC : Organisation mondiale du commerce (2001), « Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires – Résumé de la réunion tenue les 8 et 9 novembre 2000 – Note du Secrétariat », document G/SPS/R/20, 16 janvier, paragraphes 11-14.
- OMC (2003), « Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires — compte rendu de la réunion tenue les 2 et 3 avril 2003 — Note du Secrétariat », code du document G/SPS/R/29, 17 juin, paras. 48-50.
- Shenon, Philip (1994), « Love It or Hate It, This Is the Forbidding Fruit », *The New York Times*, 18 juillet, [www.ecst.csuchico.edu/~durian/news/nytimes2.htm](http://www.ecst.csuchico.edu/~durian/news/nytimes2.htm).



## *Chapitre 10*

### **Éco-étiquetage du bois et des produits du bois**

Ce chapitre décrit un projet de loi néerlandais qui a pour objectif de rendre obligatoire la déclaration de l'origine et du processus de production du bois et des produits du bois. Ce projet de loi reflète le désir du gouvernement néerlandais et de son parti politique « vert » d'accroître la durabilité des forêts, et en particulier des forêts tropicales.

## Introduction

Les Pays-Bas sont le dixième importateur mondial de bois et de produits du bois. Ils importent plus de 90 % de leur consommation totale présumée de produits du bois et environ 12 % de ces importations proviennent des forêts tropicales (Institute of Forestry and Forest Products *et al.*, 2004). D'importants pays en développement fournisseurs sont la Malaisie, l'Indonésie, la Chine, le Brésil et le Cameroun (UN Commodity Trade Statistics Database, <http://unstats.un.org/unsd/comtrade/>).

En 1994, un membre du parti politique Groen Links a proposé une loi rendant obligatoire la déclaration de l'origine et du processus de production du bois et des produits du bois. Ce texte prévoyait aussi d'imposer l'étiquetage des produits importés et de restreindre le commerce de bois et de produits du bois produits de manière non viable. Après avoir consulté la Commission européenne, les auteurs de la proposition de loi ont révisé le texte et supprimé l'interdiction d'importer du bois ne remplissant pas les critères de durabilité. La version 1998 du texte prévoyait d'obliger les vendeurs de produits du bois à conserver des archives concernant l'origine des produits en question et, par la suite, à leur apposer un label favorable (« gestion durable de la forêt d'origine garantie ») ou défavorable (« gestion durable de la forêt d'origine non garantie »). La procédure de certification nécessaire pour obtenir le label favorable devait se fonder sur des critères très similaires à ceux du Forest Stewardship Council (FSC).

En 1998, la proposition révisée a de nouveau été notifiée à la Commission européenne et, soumise à l'OMC, suscitant de nombreuses réactions négatives des États membres de l'UE et de plusieurs membres de l'OMC. L'auteur de la proposition de loi a ensuite de nouveau modifié le texte en 2003. La proposition actuelle ne contient plus une obligation de marquer les produits de bois pour lesquels il est impossible de démontrer qu'ils proviennent d'une zone productrice utilisant des méthodes durables et propose à la place la création d'un programme volontaire de certification et de label.

## Élaboration de la mesure environnementale

Depuis le début des années 90, les pouvoirs publics des Pays-Bas s'efforcent de réduire la pression qu'exercent sur les forêts, notamment sur les forêts tropicales, les importations de bois et de produits du bois résultant de la demande des consommateurs néerlandais. (La production nationale de produits forestiers représente moins de 10 % de la consommation.) Les pouvoirs publics s'inquiètent en particulier des liens entre les modes de gestion des forêts, d'une part, et la diminution de la biodiversité, la déforestation et le changement climatique, d'autre part.

Dans un premier temps, ils ont conjugué des initiatives volontaires, le soutien financier au renforcement des stratégies de reboisement et une participation active aux négociations internationales. Toutefois, il est apparu que les mesures non contraignantes et les divers programmes nationaux destinés à stimuler la demande et l'offre de bois issu de forêts gérées durablement n'avaient qu'un impact minime<sup>1</sup>. En 1999, seul 1 % du bois utilisé aux Pays-Bas bénéficiait d'un certificat indiquant qu'il provenait de forêts dont la gestion avait été garantie durable. Par ailleurs, le marché

---

1. Ainsi, l'objectif de l'Organisation internationale des bois tropicaux, à savoir limiter le commerce de bois au bois provenant de forêts gérées durablement, n'était toujours pas atteint en 2000.

néerlandais du bois et des produits du bois souffre d'un manque de transparence et les informations communiquées aux consommateurs sont insuffisantes et parfois même trompeuses (notamment au sujet du mode de gestion des forêts d'origine).

Face à ce qu'il considérait comme un échec des mesures existantes, en 1994, un parti politique néerlandais (Groen Links, c'est-à-dire la Gauche verte) a proposé une loi sur l'étiquetage du bois et des produits du bois. Ce texte prévoyait d'interdire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'importation, la mise sur le marché et la vente de bois issu de forêts non durables. Cette interdiction devait être précédée par l'instauration d'un régime de plus en plus contraignant : jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1998, l'importation ou la mise sur le marché devait nécessiter une déclaration d'origine ; au-delà de cette date, les vendeurs devaient se voir contraints de conserver des archives sur l'origine des produits ; à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, le bois devait obligatoirement provenir d'une zone soumise à un plan de gestion agréé ; enfin, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, il était prévu de rendre obligatoire la certification du bois. À compter de ce moment, le commerce de bois produit selon un mode de gestion non durable devait être interdit. La date n'avait pas été choisie au hasard. En effet, d'après un objectif fixé par l'Organisation internationale des bois tropicaux, tous les bois tropicaux devaient provenir, à partir de 2000, de forêts gérées dans le respect des principes de durabilité.

En 1995, conformément à leurs obligations à l'égard de l'UE, les pouvoirs publics néerlandais ont notifié cette proposition de loi à la Commission européenne. La Commission et d'autres États membres ont contesté l'interdiction des importations et les pouvoirs publics néerlandais ont retiré le texte. Les auteurs de la proposition de loi l'ont ensuite profondément modifiée, repoussant les dates butoirs prévues initialement et assouplissant les contraintes envisagées. Par exemple, les plans de gestion obligatoires ont été remplacés par l'obligation d'étiqueter les produits pour indiquer si un plan de gestion agréé est en place. Surtout, l'interdiction d'importer ou de commercialiser des produits du bois issus de zones où la production ne respecte pas les principes de durabilité a été supprimée<sup>2</sup>.

La nouvelle proposition prévoyait que les négociants mettant un produit en bois sur le marché pour la première fois aux Pays-Bas devaient, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1999, conserver une trace écrite de l'origine du produit en question. Six mois plus tard (c'est-à-dire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000), tous les produits du bois mis sur le marché néerlandais auraient dû porter un étiquetage indiquant s'ils provenaient ou non d'une zone soumise à un plan de gestion agréé. Ces plans de gestion devaient être approuvés par un organisme reconnu par le Conseil d'homologation, lui-même placé sous la tutelle du ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Cependant, les producteurs n'auraient pas été tenus de faire appel uniquement aux organismes de certification néerlandais<sup>3</sup>.

2. Apparemment, la possibilité d'interdire le bois provenant d'exploitations non durables n'était pas définitivement exclue. Selon Bercken (2000), la version 1998 de la proposition de loi contient une clause qui impose au ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement de procéder à une évaluation des dispositions prévues quelques années après leur mise en œuvre. Dans l'hypothèse où ces dernières se révéleraient inefficaces, les pouvoirs publics seraient autorisés à envisager d'interdire la vente de bois issu de forêts non durables.
3. Le texte prévoyait quelques exceptions dans les cas où l'étiquetage est impossible ou a des effets environnementaux non souhaités. Par exemple, les produits contenant très peu de bois (appelés « produits complexes ») n'auraient pas eu à être étiquetés, de même que certains produits tels que les cure-dents et les allumettes ou encore le bois et le papier recyclés.

Les critères de certification retenus dans la proposition de loi s'inspiraient de ceux du FSC, et leur définition permettait de tenir compte de caractéristiques régionales ou locales. Les initiatives existantes, dont la certification FSC est la plus connue, sont fondées sur le volontariat. Le FSC est considéré (par l'auteur de la proposition de loi) comme le système de certification le plus respecté en ce qui concerne la gestion durable des forêts, puisqu'il jouit du soutien d'entreprises, de gouvernements et d'organisations non gouvernementales (ONG). L'artisan de la proposition de loi espérait donc que le mécanisme néerlandais pourrait être associé à toutes les initiatives du FSC dans le monde.

En 1998, une fois refondue, la proposition de loi a de nouveau été notifiée à la Commission européenne et au Comité des obstacles techniques au commerce (OTC) de l'OMC. À la lumière des réactions exprimées, elle a une nouvelle fois été modifiée et débattue à la Chambre basse (Tweede Kamer) du Parlement néerlandais, qui l'a adoptée en avril 1998. En février 2000, la date d'entrée en vigueur de l'obligation de conserver des archives sur l'origine des produits a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2001 et celle de l'obligation d'étiqueter les produits pour indiquer s'ils proviennent ou non d'une zone soumise à un plan de gestion agréé a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

### **Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement**

Bien que ces mesures n'avaient pas encore été appliquées, les versions initiales du projet de loi avaient suscité de nombreuses critiques dans les pays développés comme dans les pays en développement<sup>4</sup>. Certains d'entre eux ont en effet estimé que cette initiative ne respectait pas les obligations des Pays-Bas au regard du droit international du commerce, notamment de l'Accord général de 1994 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC). La Commission européenne a en outre fait valoir que la proposition de loi contrevenait à la réglementation communautaire. S'agissant des pays en développement, les objections peuvent être synthétisées comme suit :

- Les mesures étaient disproportionnées, eu égard à leurs répercussions sur le commerce et à leurs avantages pour l'environnement.
- Les coûts induits par la certification seraient trop élevés pour beaucoup de petites entreprises et les pays en développement ; les petits producteurs de bois, en particulier, auraient à assumer des coûts disproportionnés.
- Les pays où il n'existe pas encore de système de labellisation FSC au moment de l'entrée en vigueur de la loi seraient désavantagés.
- L'étiquetage obligatoire contrecarrerait les initiatives d'autoréglementation et les mesures en faveur de la labellisation prises par les pays en développement eux-mêmes.
- Les dispositions de la loi pourraient avoir des conséquences négatives importantes pour les membres des collectivités rurales, indigènes et qui dépendent des forêts.

---

4. Dix États membres de l'UE (Allemagne, Suède, Belgique, France, Espagne, Italie, Autriche, Finlande, Portugal et Royaume-Uni), ainsi que l'Association européenne de libre-échange (AELE), ont donné suite à la deuxième notification des Pays-Bas à la Commission européenne, et six membres de l'OMC (Canada, Indonésie, Malaisie, Norvège, Pologne et Thaïlande) à la notification à cette organisation.

Dans ses commentaires, la Malaisie a fait savoir sans ambiguïté que d'après elle, la loi proposée, si elle était mise en œuvre, créerait un obstacle au commerce, dans la mesure où elle empêcherait injustement l'importation de bois et de produits du bois portant une étiquette rouge (c'est-à-dire non certifiés). En outre, l'étiquetage en rouge du bois qui n'a pas été certifié comme provenant d'une forêt soumise à une gestion durable pose un autre problème. En effet, ce n'est pas parce que la durabilité de l'exploitation d'origine n'est pas établie que l'on peut systématiquement en déduire que le bois n'a pas été produit de manière durable. Cela signifie seulement que le bois n'est pas *certifié* comme provenant d'une exploitation durable, ce qui peut être dû uniquement au fait que l'exploitant n'a pas connaissance du système de certification. D'autres détracteurs de la proposition de loi ont fait valoir que, si l'objectif est d'encourager la gestion durable des forêts, il n'y a guère d'avantages à exclure les produits certifiés par d'autres systèmes jugés fiables (c'est-à-dire différents de celui du FSC) ou même les produits non certifiés obtenus dans le respect des principes et des pratiques de gestion durable.

### Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Le principal artisan de la proposition de loi néerlandaise, la députée Marijke Vos, a répondu par écrit à ces objections que les coûts induits par la certification seraient faibles en regard des recettes que les fournisseurs retirent de l'exploitation du bois. Cela dit, elle a reconnu que les très petits producteurs pourraient être désavantagés. Par conséquent, elle a modifié le texte pour y inclure une mesure explicite permettant de défrayer les petits producteurs de bois, à savoir la certification groupée. Ce mécanisme, en vertu duquel un certificat est accordé à tous les membres d'un même groupe de producteurs, permet aux exploitants de regrouper les coûts, la logistique et les démarches administratives. Il est également autorisé par le FSC et a été appliqué avec succès dans plusieurs pays dont l'Allemagne, la Suisse, les Îles Salomon et le Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles).

La Chambre haute du Parlement néerlandais a examiné la proposition de loi en séance plénière en avril et juillet 2002. Elle a considéré que le texte, et notamment l'étiquetage négatif obligatoire, enfreindrait très probablement les réglementations de l'UE et de l'OMC, et elle a donc estimé qu'il n'était pas recevable. M. Vos a annoncé que la proposition serait modifiée, ce qui s'est fait. En 2003, la proposition a été modifiée encore une fois (documents parlementaires II, session parlementaire 2002-03, 28 631 nrs. 4, 5 and 7), et l'impact que la mesure aurait sur le marché intérieur a été considérablement réduit. En avril et juin 2004, les principaux éléments des mesures proposées ont été notifiés, respectivement, à l'OMC (G/TBT/N/NLD/62) et à la Commission européenne (<http://alpha.lsd.lt/lt/doc/20040087.EN.txt>).

Dans le même temps, le ministre du Logement, du Développement territorial et de l'Environnement a commencé à développer un modèle de certificat pour les forêts gérées de façon durable, un modèle de certificat pour traquer du bois produit de façon durable, et une marque indiquant que le bois qui le porte a été produit par des moyens durables (pour des détails, voir les notifications indiquées plus haut). Ont été consultées une large gamme d'organisations environnementales et de populations indigènes, de même que des organisations représentant l'industrie forestière et des produits du bois (Institute of Forestry and Forest Products *et al.*, 2004). Un projet de lignes directrices et un protocole pour l'évaluation produit en 2003 ont ensuite été évalués en 2004 dans divers projets pilotes. Les résultats de ces essais ont été examinés avec les différents

intéressés avant la finalisation des documents fin 2004. La mesure sera vraisemblablement adoptée en 2005.

### **Observations**

Il est manifeste que les premières propositions de loi concernant la labellisation du bois et des produits de bois soumise au Parlement néerlandais ont soulevé un certain nombre de problèmes, notamment en termes de proportionnalité et de compatibilité des dispositions avec les obligations internationales des Pays-Bas en matière de commerce. En outre, les mesures envisagées pourraient aller à l'encontre des objectifs environnementaux poursuivis, car elles risquent d'encourager les consommateurs à reporter leur choix sur des matériaux non renouvelables. Toutefois, les pouvoirs publics néerlandais ont bien notifié les dispositions prévues à l'OMC et ont donné suite aux commentaires et aux critiques en modifiant bien des points de la proposition, non seulement une fois, mais deux fois. Autrement dit, à cet égard, le processus semble avoir fonctionné comme prévu.

## *Références*

- Bercken, F.H. van den (2000), « Voorkeursbehandeling voor duurzaam geproduceerd hout? », *BrisMagazine*, vol. 1, n° 3, novembre, [www.bris.nl/BrisMagazine/BrisMagazine\\_bestanden/Overig/2000\\_3\\_Voorkeursbehandeling\\_hout.htm](http://www.bris.nl/BrisMagazine/BrisMagazine_bestanden/Overig/2000_3_Voorkeursbehandeling_hout.htm)
- Gouvernement de la Malaisie (1998), « Notification du gouvernement des Pays-Bas – Projet de loi sur l'étiquetage obligatoire du bois et des produits du bois – Communication de la Malaisie », document n° G/TBT/W/96, 9 novembre, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Gouvernement des Pays-Bas (1998), « Notification – Pays-Bas », document n° G/TBT/Notif.98/448, 2 février 1998, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Gouvernement des Pays-Bas (2004), « Notification — Pays-Bas », document n° G/TBT/N/NLD/62, 21 avril 2004, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Institute of Forestry and Forest Products, Netherlands' Timber Trade Association, Netherlands' Paper and Board Association, Netherlands Ministry of Economic Affairs, and Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2004), « The Netherlands National Market Report », présenté à la 62ème session du Comité ECE Timber (5-9 October 2004), United Nations Economic Commission for Europe, Genève, [www.unece.org/trade/timber/mis/market/market-62/netherlands.pdf](http://www.unece.org/trade/timber/mis/market/market-62/netherlands.pdf).
- Voorstel van wet van het lid M. Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout), 23 982 en 26 998, Eerste Kamer, m vergaderjaar 2000-2001, 23 982 en 26 998, nr. 173a, 19 avril 2001.
- Voorstel van wet van het lid M. Vos houdende tweede wijziging van het Voorstel van wet van het lid M. Vos tot wijziging van de Wet milieubeheer (duurzaam geproduceerd hout), 28 631 Nr. 11, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2002–2003, 1 septembre 2003. [www.eerstekamer.nl/9324000/d/286/w28631b1.pdf](http://www.eerstekamer.nl/9324000/d/286/w28631b1.pdf).
- Informations communiquées par *Groen Links*, M. Wolfgang Richert (AIDEnvironment), septembre 2001.
- Informations communiquées par *Milieudefensie*, Mme Hilde Stroot, septembre 2001.



## *Chapitre 11*

### **Adaptation des dispositifs d'exclusion des tortues aux conditions locales<sup>1</sup>**

Ce chapitre décrit les normes techniques appliquées par les États-Unis pour protéger les tortues lors de la pêche aux crevettes. Les exportateurs des crevettes destinées aux États-Unis doivent être certifiés comme respectant les mêmes objectifs environnementaux. En raison de la différence des conditions écologiques locales, le Costa Rica a rencontré des difficultés pour utiliser le dispositif américain. Les efforts pour trouver une solution acceptable aux deux pays sont décrits.

- 
1. Cette étude de cas s'appuie sur un document plus long (« Sanitary and Environmental trade barriers in Costa Rican fisheries ») rédigé par Max Valverde (chercheur à la Fundación Ambio, Costa Rica, funambio@racsaco.cr) en guise de contribution à un séminaire sur les normes et les échanges, tenu à Genève les 16 et 17 mai 2002. Nous sommes reconnaissants à la CNUCED de nous avoir autorisés à nous inspirer du document en question pour réaliser cette étude de cas.

## Introduction

En vertu de l'article 609 de la loi n° 101-162 en vigueur aux États-Unis (loi « crevettes-tortues »), les crevettes pêchées au moyen de techniques susceptibles de porter atteinte à certaines espèces de tortues marines protégées par la législation américaine ne peuvent pas être importées aux États-Unis, sauf si le Président certifie chaque année au Congrès : *i*) que le pays pêcheur concerné applique une réglementation régissant la capture accidentelle des tortues marines dans le cadre de cette pêche, comparable à celle des États-Unis, et que le nombre moyen de captures accidentelles dues aux navires du pays pêcheur est comparable à celui des captures accidentelles dues aux navires américains dans le cadre de cette pêche ; *ii*) que le milieu où cette pêche est pratiquée par le pays pêcheur ne fait pas peser sur les tortues marines une menace de capture accidentelle dans le cadre de cette pêche.

Cette loi ne contraint pas les autres pays à faire usage d'une technique particulière. Néanmoins, afin d'apporter les garanties ci-dessus, et pour que la réglementation permette d'atteindre un nombre moyen optimal de captures accidentelles de tortues marines, il convient, comme aux États-Unis et dans d'autres pays, qu'elle impose à tous les chalutiers crevettiers commerciaux opérant dans des eaux où des tortues marines risquent d'être prises de s'équiper d'un dispositif d'exclusion des tortues (DET) (cage laissant rentrer les crevettes à l'intérieur du chalut mais permettant aux tortues de s'en échapper) en toutes circonstances. Ces DET doivent avoir une efficacité comparable à celle des DET utilisés aux États-Unis. Toutefois, au Costa Rica, les DET fabriqués pour répondre aux conditions de pêche qui prévalent aux États-Unis se sont rapidement révélés inadaptés aux circonstances locales, caractérisées par la présence de nombreux débris. Ces derniers encombraient la sortie des DET, obligeant à accroître la puissance moteur nécessaire aux opérations de chalutage et donc la consommation de carburant. De plus, l'accumulation des débris faisait diminuer le volume de crevettes capturées : d'après les estimations, dans les eaux costariciennes, un chalut équipé d'un DET américain standard rapporte 70 % de débris et 30 % de crevettes.

Compte tenu de ces problèmes, les pêcheurs de crevettes costariciens étaient peu disposés à utiliser les DET. Les autorités nationales ne mettant pas tout en œuvre pour faire appliquer la réglementation, ces dispositifs étaient donc insuffisamment employés. En avril 1999, une équipe d'inspection américaine a constaté de graves problèmes sur presque tous les navires contrôlés. En réaction, les autorités américaines ont, dès le 30 avril 1999, interdit les exportations de crevettes du Costa Rica vers les États-Unis<sup>2</sup>. Le Costa Rica a alors engagé des démarches officielles en vue d'obtenir une modification des caractéristiques dimensionnelles des DET et de les adapter à son environnement particulier. Au terme d'un an d'études scientifiques commanditées par le Costa Rica, les États-Unis ont approuvé un nouveau type de DET adapté à ce pays.

## Élaboration de la mesure environnementale

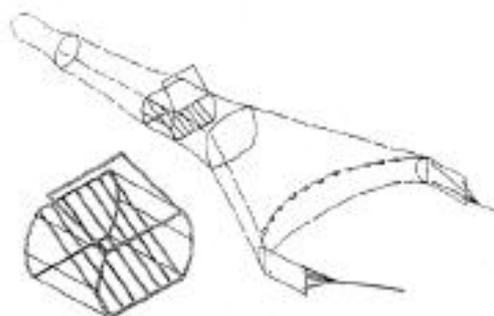
Aux États-Unis, la mort des tortues marines par noyade dans les chaluts à crevettes a été considérée comme un problème grave à partir des années 70. En 1980, le National Marine Fisheries Service (NMFS) a présenté une solution : le DET. Dans sa conception

---

2. Communiqué de Richard Baltimore, ambassade des États-Unis, à Esteban Brenes, ministre de l'Agriculture du Costa Rica, 4 mai 1999.

d'origine, le DET formait une cage en forme de boîte munie d'une trappe et placée dans le ventre du chalut à crevettes. Les crevettes et les autres petits éléments passaient entre les barreaux et aboutissaient dans la poche du chalut (des versions plus récentes sont constituées d'une grille inclinée fixée à l'intérieur du chalut, avec une ouverture découpée dans le filet) (figure 11.1). Les grands animaux tels que les tortues et les requins, lorsqu'ils sont pris dans la gueule du chalut, se heurtent aux barreaux et sont dirigés vers l'ouverture, par laquelle ils s'échappent. Le NMFS a établi que les DET permettent d'exclure 97 % des tortues de mer, la perte de crevettes étant minime.

**Figure 11.1. Représentation d'un dispositif d'exclusion des tortues**



Source : Northeast Fisheries Science Center.

En 1980, le NMFS a proposé les dispositifs aux pêcheurs de crevettes pour qu'ils les utilisent volontairement. En 1987, en vertu de la loi de 1973 sur les espèces menacées<sup>3</sup>, les États-Unis ont adopté des réglementations imposant à tous les chalutiers crevettiers américains d'employer des DET ou restreignant la durée de traict des chaluts dans certaines zones où la mortalité des tortues était particulièrement élevée du fait de la pêche à la crevette<sup>4</sup>. Retardée par des procédures engagées devant les tribunaux fédéraux ou des états, l'entrée en vigueur effective de ces réglementations est intervenue en 1990. Les textes ont alors été modifiés de manière à imposer l'utilisation des DET en toutes circonstances et dans toutes les zones où la pêche à la crevette au chalut avait une incidence non négligeable sur les tortues marines.

Au départ, ces réglementations ne concernaient que les entreprises et navires américains. Néanmoins, les pêcheurs de crevettes américains se sont plaints du fait que les activités de pêche des pays exportant vers les États-Unis n'étaient pas soumises aux mêmes obligations, ce qui les désavantageait par rapport à leurs concurrents étrangers. L'une des organisations qui les représentent, la Georgia Fishermen's Association, Inc., a alors décidé de s'associer à des groupes de défense de l'environnement dans un contexte judiciaire<sup>5</sup>.

Le Département d'État des États-Unis a d'abord considéré que l'article 609 s'appliquait uniquement aux pays de la zone des Caraïbes en général, en partant du principe que le Congrès l'avait entendu ainsi. En 1991 et 1993, les États-Unis ont publié des directives limitant la portée géographique de l'application de cet article à la

3. Les six espèces de tortues marines présentes dans les eaux américaines sont protégées par cette loi.
4. Ci-après désignée « réglementations de 1987 » (52 Federal Register 24244, 29 juin 1987).
5. Voir *Earth Island Inst. v. Christopher*, 913 F. Supp. 559 (Court of International Trade 1995).

pêche à la crevette réalisée dans les zones des Caraïbes et de l'Atlantique Ouest<sup>6</sup>. En 1994, le gouvernement des États-Unis a entamé des négociations avec 23 pays d'Amérique du Nord, d'Amérique centrale, d'Amérique du Sud et des Caraïbes, dans l'optique d'établir une convention internationale sur la protection des espèces menacées de tortues marines. Ces négociations, qui ont abouti à la rédaction d'un projet de Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines, se sont conclues le 5 septembre 1996. Les pays qui adhèrent à cet accord sont tenus d'interdire la capture ou la mise à mort intentionnelles des tortues marines, de protéger leurs habitats et leurs zones de ponte, et de réduire, dans toute la mesure du possible, les dommages causés accidentellement aux tortues dans le cadre des activités de pêche. Cette convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2001<sup>7</sup>.

Le durcissement de la position des États-Unis a pour origine une série de décisions du Tribunal de commerce international de ce pays, motivées par des plaintes en justice déposées par des organisations de défense de l'environnement, selon lesquelles les tortues doivent être protégées en dehors de la zone initialement définie par le Département d'État au motif qu'il s'agit de grands migrateurs. Ces organisations ont également fait valoir que, dans sa formulation, la loi « crevettes-tortues » ne fixait pas de limite géographique à son application. Plusieurs d'entre elles ont déposé une plainte auprès du Tribunal de commerce international des États-Unis : le Earth Island Institute, la Société américaine de prévention de la cruauté envers les animaux (American Society for the Prevention of Cruelty to Animals), la US Humane Society et le Sierra Club. Outre les arguments environnementaux, les considérations commerciales ont également joué. En décembre 1995, le Tribunal de commerce international a estimé que les directives de 1991 et de 1993 n'étaient pas compatibles avec l'article 609, en ce sens qu'elles limitaient sa portée géographique. Il a ensuite ordonné au Département d'État d'interdire, à compter du 1<sup>er</sup> mai 1996, l'importation de crevettes sauvages capturées dans le cadre d'une activité professionnelle et des produits en dérivant, sauf en cas de certification délivrée par ce même Département d'État.

En avril 1996, en application des décisions de décembre 1995 du Tribunal de commerce international, le Département d'État a publié de nouvelles directives. Ces dernières étendaient la portée de l'article 609 aux crevettes pêchées par tous les pays<sup>8</sup>.

### **Problèmes soulevés par les exportateurs des pays en développement**

Plus de 80 % des exportations de crevettes du Costa Rica sont destinés au marché américain. Toutefois, la compétitivité de ce pays n'a pas souffert de l'obligation d'utiliser des DET. Au contraire, sa part du marché américain a légèrement augmenté, passant de 0.5 % à 0.6 %. Néanmoins, il a dû promulguer une législation nationale, adopter des réglementations techniques inadaptées à ses conditions naturelles, modifier ses pratiques de pêche et faire face à une interdiction d'importation de trois semaines.

Jusqu'en 1995, le Costa Rica a pu exporter sans problème des crevettes aux États-Unis. Il a commencé à rencontrer des difficultés cette année-là, quand le Tribunal

- 
6. Plus précisément : Mexique, Belize, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Colombie, Venezuela, Trinité-et-Tobago, Guyana, Suriname, Guyane française et Brésil.
  7. Au 15 mai 2001, elle comptait neuf parties : Brésil, Costa Rica, Equateur, Honduras, Mexique, Pays-Bas, Pérou, Venezuela et États-Unis.
  8. Voir 61 Federal Register 17342, 19 avril 1996, Section 609(b)(2).

de commerce international des États-Unis a étendu la portée géographique de l'article 609 et ordonné au Département d'État d'interdire, à compter du 1<sup>er</sup> mai 1996, les importations de tous les pays n'ayant pas reçu de certification.

Le Costa Rica a décidé de ne pas engager d'action devant l'OMC et de ne pas s'associer aux procédures lancées ultérieurement<sup>9</sup>. En revanche, les autorités chargées de la pêche (INCOPESCA : Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura) ont publié une résolution imposant l'utilisation de DET dans le cadre de la pêche côtière à la crevette au chalut, qui est entrée en vigueur le jour où la décision du Tribunal de commerce international des États-Unis a pris effet (c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> mai 1996)<sup>10</sup>. Depuis cette date, pour pêcher la crevette, les chalutiers doivent obtenir un permis délivré par l'INCOPESCA. À la mi-2001, 63 navires de pêche avaient obtenu ce permis<sup>11</sup>. Dans le cas où un navire pêche sans permis ou bien contrevient aux conditions qui y sont stipulées, des sanctions pécuniaires peuvent être imposées au détenteur du permis, au capitaine du navire ou aux deux. De même, le titulaire du permis ou le capitaine du navire peuvent être soumis à une interdiction temporaire de pêcher. À la suite d'une inspection des autorités américaines, le Costa Rica a bénéficié d'une certification pour la première fois en mai 1996.

Pour respecter ses engagements internationaux et nationaux concernant la préservation des tortues marines, le Costa Rica a conclu le 8 mai 1998, avec ses deux voisins, un Accord de coopération sur la conservation des tortues marines de la côte caraïbe du Costa Rica, du Nicaragua et du Panama (Taft et Carranza, 2000). L'un des volets importants de cet accord réside dans l'exécution d'un plan régional de gestion de la côte caraïbe de ces trois pays.

Malgré ces bonnes intentions, l'INCOPESCA rencontrait de graves problèmes dans l'application des dispositions qu'elle avait adoptées, faute de ressources suffisantes et en raison de la faible rémunération de ses inspecteurs. À cela sont venues s'ajouter, au début, les réticences des pêcheurs costariciens à l'égard des DET. Ils n'étaient pas opposés à employer ces dispositifs en soi, mais contestaient les spécifications techniques auxquelles obéissait leur fabrication, notamment parce que les DET imposés par les États-Unis n'étaient pas adaptés aux conditions biologiques des côtes costariciennes. S'appuyant sur leur expérience dans le golfe du Mexique, les États-Unis avaient en effet fixé l'écartement entre les barreaux des DET à 10 centimètres. Or, dans les eaux costariciennes, le milieu marin présente des caractéristiques différentes. Contrairement au golfe du Mexique, le littoral du Costa Rica reçoit les eaux de rivières petites mais à très fort courant. Ces dernières

9. En 1997, la Malaisie et trois autres pays ont contesté devant l'OMC la mesure adoptée par les États-Unis. Le Costa Rica a invoqué ses droits de tierce partie conformément à l'article 10 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, mais n'a pas formulé d'accusation (voir le rapport du Groupe spécial). En 1998, l'Organe d'appel de l'OMC a estimé que l'article 609 était conforme à l'article XX(g) du GATT (concernant les mesures se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables), mais que l'application de cette mesure par les États-Unis entraînait une discrimination injustifiée à l'égard des pays exportateurs. En réponse aux recommandations de l'Organe d'appel, les États-Unis ont modifié les modalités d'application de la mesure. Par la suite, la Malaisie a fait valoir que les États-Unis ne s'étaient pas conformés au rapport de l'Organe d'appel, mais en octobre 2001, ce dernier a rejeté la totalité de ses plaintes.
10. Résolution du conseil d'administration de l'INCOPESCA A-JD/061-96, 16 avril 1996.
11. Entretien avec Fernando Víquez, conseiller technique de l'INCOPESCA, 3 juillet 2001. Les 73 navires de pêche semi-industriels les plus gros capturent 28% des crevettes blanches pêchées par le Costa Rica. Le reste est capturé par quelque 3 000 petits pêcheurs ou artisans-pêcheurs. Ces derniers ne sont pas tenus de s'équiper de DET dans la mesure où ils n'utilisent pas de chaluts.

charrient une très grande quantité de matière organique jusqu'à la côte, là où s'effectue la pêche à la crevette. Cela est particulièrement vrai en période de fortes précipitations, c'est-à-dire pendant la saison des pluies, laquelle dure huit mois par an. Par conséquent, une quantité considérable de déchets organiques s'accumule au fond de la mer, ce qui n'est pas le cas le long des côtes américaines du golfe du Mexique et de la façade atlantique de la Floride, de la Géorgie et de la Caroline du Nord et du Sud, où sont pêchées la majeure partie des crevettes capturées aux États-Unis.

Importés des États-Unis au prix de 300 USD l'unité<sup>12</sup>, les DET à écartement de 10 cm étaient continuellement obstrués par les déchets organiques, d'où un manque à gagner économique. Les DET obstrués obligeaient à accroître la puissance moteur, entraînant une augmentation de la consommation de carburant et donc des coûts. Mais surtout, d'après les estimations, les chaluts rapportaient 70 % de débris et 30 % de crevettes<sup>13</sup>. Qui plus est, les DET ne remplissaient même pas leur fonction première, puisque les tortues ne pouvaient pas s'en échapper. De nombreux pêcheurs ont donc cessé de les employer. Du fait de ces problèmes, auxquels il fallait ajouter la capacité de surveillance insuffisante de l'INCOPECA, le dispositif n'était pas utilisé comme il se devait.

Les inspecteurs américains s'étaient déjà rendus une fois au Costa Rica (en 1997) pour expliquer le fonctionnement et les principes de conception des DET. En avril 1999, une deuxième équipe, composée cette fois de techniciens et de représentants du Département d'État et de l'ambassade des États-Unis, a procédé à une évaluation de la conformité des navires costariciens aux réglementations sur les DET. Elle a constaté des problèmes d'application sur tous les navires inspectés. En outre, lors de l'examen du programme national de mise en œuvre avec les responsables locaux, l'équipe s'est aperçu que le régime d'application de la réglementation sur les DET n'était pas aussi étendu qu'il aurait dû l'être<sup>14</sup>. Les autorités costariciennes, informées des conséquences de ce constat, ont entrepris une série de démarches diplomatiques dans l'optique d'éviter l'adoption de mesures commerciales au titre de l'article 609. Cinq jours plus tard, l'INCOPECA envoyait à l'ambassadeur des États-Unis un courrier décrivant en détail les mesures d'application en vigueur au Costa Rica à l'époque<sup>15</sup>. Par la suite, des réunions ont été organisées à l'ambassade des États-Unis.

Malgré ces efforts, le Costa Rica n'a pas obtenu la certification exigée par le Congrès des États-Unis. Les autorités américaines ont donc informé le Costa Rica qu'à compter du 30 avril 1999, il ne lui serait plus possible d'exporter des crevettes sauvages vers les États-Unis. Néanmoins, dans ce même communiqué, à la suite d'une intervention diplomatique de l'ambassadeur du Costa Rica aux États-Unis auprès du Département d'État, il était indiqué qu'une autre inspection serait organisée le

- 
12. Entretien téléphonique avec Javier Catón, président du Syndicat des pêcheurs de Puntarenas, 20 juin 2001. Les DET importés des États-Unis sont en aluminium. Selon M. Catón, ils durent peu de temps. Par conséquent, certains pêcheurs costariciens les fabriquent eux-mêmes, en fer galvanisé, ce qui fait diminuer les coûts.
  13. *Ibid.*
  14. *Ibid.*
  15. Communiqué de Herbert Nanne, président exécutif de l'INCOPECA, à Thomas Dodd, ambassadeur des États-Unis au Costa Rica, PESCP/024-99, 29 avril 1999.

10 mai 1999<sup>16</sup>. Cette inspection s'est très bien déroulée et le 18 mai, le sous-secrétaire d'État certifiait que les activités de pêche à la crevette conduites au Costa Rica étaient conformes aux dispositions de l'article 609. Dès lors, le pays pouvait de nouveau exporter vers les États-Unis<sup>17</sup>.

Peu après, le Costa Rica a entamé des démarches officielles afin d'obtenir une modification des caractéristiques dimensionnelles des DET. Deux études importantes ont été conduites pour étayer cette demande. La première, confiée à une équipe dirigée par un responsable éminent de la conservation des tortues marines au Costa Rica, a conclu :

« Dans les pêcheries de crevettes américaines du Costa Rica, la quantité de rondins et de débris présents dans les eaux empêche les DET de remplir correctement leur fonction, ce qui peut entraîner une diminution des captures de crevettes et de poissons allant jusqu'à 37.7 % et 43 %, respectivement. Les DET Seymour à 20 cm d'écartement et ouverture par le bas, dont les orifices de sortie sont plus grands, améliorent manifestement les résultats, puisque la diminution des captures de crevettes s'établit dans ce cas entre 4 % et 12 %. En eaux profondes, où les débris organiques ne constituent pas un problème, les DET Super Shooter à écartement de 10 cm et ouverture par le bas fonctionnent efficacement, mais ne réduisent pas les prises accessoires de manière significative. Les tortues présentes dans les eaux du Costa Rica ne sont pas capturées en cas d'utilisation de barreaux déflecteurs espacés de 20 cm, contrairement à ce qui se produit avec des barreaux déflecteurs espacés de 25 cm, lesquels laissent passer des tortues à travers la grille, jusqu'à la poche du chalut. Il convient de poursuivre l'étude des résultats obtenus avec les DET Super Shooter et Seymour à écartement de 15 cm et 20 cm, afin de pouvoir recommander aux pêcheurs de crevettes costariciens les modèles et les modifications les plus appropriés sans mettre en danger les tortues marines. »<sup>18</sup>

Ces études ont conduit le Costa Rica à proposer une nouvelle version spécifique, le « DET tico »<sup>19</sup>. Ce modèle ne réduit les captures de crevettes que de 10 %, contre 40 % dans le cas du DET de conception américaine.

Le 17 avril 2000, le Costa Rica était le quatrième pays occidental à ratifier la Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines. Les États-Unis ont fait de même six mois plus tard. Ce texte est entré en vigueur le 2 mai 2001, soit 90 jours après le dépôt du huitième instrument de ratification requis. L'article IV, paragraphe 2(h) appelle chaque Partie à prendre les mesures appropriées et nécessaires visant :

« la réduction au minimum possible de la capture, détention, blessure ou mise à mort des tortues marines survenant accessoirement au cours des opérations de pêche, au moyen de la réglementation appropriée de ces opérations, ainsi que le développement, l'amélioration et l'utilisation d'engins, méthodes et pratiques appropriés, y compris les dispositifs d'exclusion de tortues (DET) conformément

16. Communiqué de Richard Baltimore, ambassade des États-Unis, à Esteban Brenes, ministre de l'Agriculture du Costa Rica, 4 mai 1999.

17. Communiqué de Richard Baltimore, ambassade des États-Unis, à Esteban Brenes, ministre de l'Agriculture du Costa Rica, 20 mai 1999.

18. *Ibid.*

19. « Tico » est un mot d'argot synonyme de « costaricien » employé au Costa Rica.

aux dispositions de l'Annexe III [qui fixe les critères techniques relatifs à leur utilisation et les cas de dérogation], ainsi que la formation correspondante, en accord avec le principe de l'utilisation durable des ressources halieutiques ».

L'article XV, paragraphe 3, stipule que « les Parties s'efforcent de faciliter le commerce du poisson et des produits de la pêche mentionnés dans la présente Convention, conformément à leurs obligations internationales ». D'autres dispositions encouragent la fourniture d'une assistance techniques aux Parties qui sont des pays en développement, et prévoient la possibilité de créer un fonds spécial pour aider ces Parties à remplir leurs obligations conformément à la convention, y compris en leur assurant l'accès à la technologie la plus appropriée pour protéger les tortues marines.

### Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Le Département d'État américain a finalement accepté une modification des spécifications techniques des DET, autorisant, le 16 août 2000, une augmentation de 5 cm de l'écartement entre les barreaux déflecteurs et fixant leur écartement maximum à 15.2 cm. L'INCOPECA a dès lors publié une résolution appliquant cette décision<sup>20</sup>. Par ailleurs, s'agissant des tubes déflecteurs en aluminium, les spécifications techniques ont fixé à 3.75 cm leur diamètre extérieur minimum et à 3.17 mm leur diamètre intérieur minimum ; dans le cas des barreaux déflecteurs en aluminium, le diamètre extérieur doit être de 19 mm. L'augmentation de l'écartement maximum à 15.2 cm a été autorisée à titre provisoire et les autorités costariciennes doivent transmettre aux États-Unis des rapports confirmant l'efficacité des DET répondant à cette spécification pour que cette disposition soit maintenue.

Le 1<sup>er</sup> mars 2001, le NMFS a procédé à une visite aux fins de la certification 2001. Les inspecteurs ont pu constater que la réglementation américaine sur les DET était globalement respectée, mais ont néanmoins relevé quelques problèmes. En particulier, ils ont observé que peu de DET, parmi ceux qu'ils ont contrôlés, répondaient exactement aux spécifications techniques édictées par les pouvoirs publics américains<sup>21</sup>. Beaucoup des DET non conformes étaient plus ou moins tordus ou voilés, l'écartement des barreaux déflecteurs étant dès lors supérieur à 15.2 cm. Ce problème a été attribué au fait que la plupart d'entre eux avaient été fabriqués sur place avec des barreaux en acier et non pas avec des tubes d'aluminium, ces derniers étant jugés plus solides par le NMFS. D'après ce dernier, les DET fabriqués au Costa Rica sont « inutilement lourds et structurellement fragiles, deux caractéristiques qui se traduisent par des résultats médiocres tant en ce qui concerne les tortues que les crevettes »<sup>22</sup>.

Néanmoins, au lieu d'exclure le Costa Rica pour cause de non-conformité, le NMFS a proposé de l'aider à trouver des fabricants américains fournissant des DET techniquement conformes. Une nouvelle fois, donc, le pays a obtenu la certification demandée par le Congrès des États-Unis. Depuis, l'INCOPECA a signalé que la conformité aux réglementations sur les DET et leur application s'étaient globalement améliorées.

20. Résolution du conseil d'administration de l'INCOPECA AJDIP/331-2000 du 18 août 2000.

21. Rapport d'inspection du National Marine Fisheries Service à l'INCOPECA, mars 2001.

22. Lettre de John Mitchell, chercheur en biologie halieutique au NMFS, à Ricardo Gutiérrez, directeur technique de l'INCOPECA, 13 avril 2001.

## Observations

Cette étude de cas souligne la nécessité de concevoir les normes techniques de telle sorte qu'elles puissent être adaptées aux conditions locales tout en continuant à répondre aux objectifs environnementaux définis. Les dispositifs d'exclusion des tortues que le Costa Rica avait accepté d'utiliser avaient initialement été conçus en fonction des conditions de pêche prévalant dans les eaux américaines, mais étaient manifestement inadaptés aux eaux peu profondes du Costa Rica, où les débris sont abondants.

Cette étude illustre également le fait que lorsqu'un pays exportateur prend de bonne foi des initiatives pour s'aligner sur des normes d'environnement nouvelles (par exemple en adoptant une réglementation nationale propre), les efforts qu'il consent pour signaler les problèmes de mise en œuvre sont susceptibles d'être pris au sérieux par le ou les pays qui appliquent ces normes. Par ailleurs, en entreprenant des études scientifiques pour démontrer que les DET répondant aux spécifications américaines étaient inadaptés, le Costa Rica a obtenu l'aide des États-Unis, c'est-à-dire du pays importateur, pour définir de nouvelles caractéristiques techniques et trouver des fournisseurs potentiels. Enfin, l'étude témoigne de l'importance de la coopération bilatérale et de l'adhésion pleine et entière du pays exportateur et du pays importateur aux accords internationaux sur l'environnement.

## *Références*

- Samocha, Tzachi (1999), « More seafood, please », *Journal of the American Society of Agricultural Engineers Review*, vol.6, n° 4, avril, pp. 11-12.
- Skou, Lene (1996), « Rules to protect sea turtles could block shrimp imports », *Journal of Commerce*, 30 avril, p. 4.
- Taft, Lucinda K. et Roxana Silman Carranza (2000), « The Cooperative Agreement for the Conservation of Sea Turtles of the Caribbean Coast of Costa Rica, Nicaragua and Panama », in Heather Kalb et Thane Wibbels (dir. pub.), *Proceedings of the Nineteenth Annual Symposium on Sea Turtle Conservation and Biology*, 2-6 mars 1999, South Padre Island, Texas (NOAA Technical Memorandum NMFS-SEFSC-443), National Marine Fisheries Service, Silver Spring, Maryland.  
[www.nmfs.noaa.gov/prot\\_res/readingrm/turtlesymp/19turtle.pdf](http://www.nmfs.noaa.gov/prot_res/readingrm/turtlesymp/19turtle.pdf).

## **RÉGLEMENTATIONS D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE TRADUISANT DES NORMES INTERNATIONALEMENT AGRÉÉES**

*Chapitre 12. Suppression progressive du bromure de méthyle*



## *Chapitre 12*

### **Suppression progressive du bromure de méthyle**

Ce chapitre examine le processus selon lequel le bromure de méthyle, un fumigant efficace, doit être éliminé. Une innovation importante du Protocole de Montréal a été la création d'un fond spécial destiné à financer les efforts pour trouver des produits de substitution et les faire adopter. Toutefois, une conséquence inattendue des recherches accélérées sur les produits de substitution est l'apparition de nouvelles combinaisons de pesticides et des cultures pour lesquelles, dans un certain nombre de cas, des limites de résidus tolérés à l'importation n'ont pas encore été définies.

## Introduction

Le bromure de méthyle est un fumigant utilisé en agriculture pour tuer les nématodes, les mauvaises herbes et autres organismes nuisibles présents dans le sol, pour lutter contre les ravageurs dans les structures et autour des denrées stockées (en particulier les grains) ainsi que pour les quarantaines et les traitements avant expédition. Ce biocide à large spectre, efficace et peu coûteux est extrêmement toxique pour l'homme et dangereux pour la couche d'ozone car, à nombre d'atomes égal, il est capable de détruire 60 fois plus d'ozone stratosphérique que le chlore des chlorofluorocarbures (CFC). Rappelons que l'appauvrissement de la couche d'ozone se traduit entre autres par des problèmes de santé dus à une plus forte exposition au rayonnement ultraviolet B (UV-B).

Conscient de la menace que ce produit représentait pour la couche d'ozone, les parties au Protocole de Montréal relatif à des substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO) sont convenues en 1997 d'éliminer progressivement à l'échelle mondiale le bromure de méthyle. D'après le calendrier arrêté, les pays développés devaient éliminer cette substance chimique d'ici 2005 et les pays en développement geler sa consommation d'ici 2002, la réduire de 20 % d'ici 2005 et l'éliminer totalement d'ici 2015.

Cette mesure constitue un défi technique majeur étant donné que pour de nombreux usages le bromure de méthyle reste le fumigant le moins onéreux et le plus fiable sur le marché. Elle peut en outre soulever des difficultés au niveau des échanges. En premier lieu, les pays développés, à mesure qu'ils utilisent de moins en moins de bromure de méthyle sur leur territoire, peuvent être soumis à des pressions afin d'interdire l'importation de plans de culture traités avec du bromure de méthyle. Déjà plusieurs pays membres de l'OCDE ont supprimé l'utilisation du bromure de méthyle entièrement ou pour certaines applications et quelques organisations non gouvernementales (ONG) ont demandé que soit mentionné sur l'étiquetage de certains produits le fait qu'ils n'ont pas été traités au bromure de méthyle. Paradoxalement, les pays en développement utilisent peu de bromure de méthyle pour la production des denrées alimentaires destinées à leur consommation intérieure ; en fait ils le réservent pratiquement en totalité pour la culture et le traitement du tabac, des fleurs coupées, des fraises et des bananes et autres cultures de rapport exportées. Les parties au Protocole de Montréal ont prévu que les pays en développement auraient besoin d'une assistance pour s'adapter à cette interdiction et ont créé à cet effet le Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal pour les aider à découvrir et à mettre au point des produits chimiques et techniques de production pouvant remplacer le bromure de méthyle. Néanmoins, avant d'utiliser ces produits de substitution dans leurs nouvelles associations pesticides/cultures, les pays exportateurs devront s'assurer que les pays de destination de leurs exportations ont défini des limites de tolérance à l'importation pour les résidus de ces nouveaux produits et qu'ils sont capables de les respecter.

## Élaboration de la mesure environnementale

En 1992, les 128 Parties au Protocole de Montréal (ci-après dénommées « les Parties »), après avoir examiné les données scientifiques prouvant le potentiel d'appauvrissement de l'ozone du bromure de méthyle ont décidé de l'inclure dans la

liste des substances destructrices d’ozone. Comme il est précisé dans l’Amendement de Copenhague au Protocole de Montréal, les Parties sont également convenues de geler la production de 1995 au niveau de 1991 et d’approfondir l’étude de la question. Lors de leur réunion de 1995, les Parties ont décidé d’y ajouter des mesures de réglementation mondiale du bromure de méthyle demandant une suppression progressive dans les pays industrialisés d’ici 2010 et un gel en 2002 au niveau moyen enregistré entre 1995 et 1998 pour les pays en développement. Deux ans après néanmoins (lors de la neuvième réunion), les Parties ont accéléré le processus dans les pays développés (réduction de la consommation<sup>1</sup>) et ont fixé la date de la suppression complète du bromure de méthyle dans les pays en développement.

L’amendement de Montréal de 1997 (qui comporte 63 Parties) définit des calendriers séparés pour les pays industrialisés [ne figurant pas dans l’Article 5(1)] et les pays en développement [mentionnés dans l’Article 5(1)]. Les pays énumérés dans l’Article 5(1) sont ceux dont la consommation et la production annuelles de substances appauvrissant l’ozone par habitant sont inférieures à 0.3 kg À l’heure actuelle, 130 des 175 Parties au Protocole de Montréal répondent à ces critères, au nombre desquels trois pays membres de l’OCDE : la Corée, le Mexique et la Turquie. Les deux séries de calendriers obligent :

- Les pays développés ou ne figurant pas à l’Article 5(1) à réaliser une réduction de 25 % avant 1999 (par rapport au niveau de consommation de 1991), une réduction de 50 % avant 2001, de 70 % avant 2003 et une élimination complète avant 2005.
- Les pays de l’Article 5(1) (à savoir ceux qui sont devenus parties à l’amendement de Montréal) à geler leur utilisation du bromure de méthyle avant 2002 (par rapport à leur consommation moyenne entre 1995 et 1998), à réduire de 20 % son utilisation avant 2005 et à l’éliminer complètement avant 2015.

A également été formulée une procédure d’exemption du respect des échéances définies dans le cas des emplois dits « critiques » (tableau 12.1). En août 2003, le Comité des choix techniques – bromure de méthyle du Groupe d’évaluation technique et économique (TEAP) du Programme des Nations Unies pour l’environnement (PNUE) a préparé un troisième projet de manuel de procédure relatif à l’évaluation de ces exemptions (PNUE, 2003) et en mars 2004, la réunion des Parties au Protocole, sur recommandation du MBTOC), a approuvé pour 2005 12 153 tonnes d’exemptions pour des emplois critiques. Par comparaison, en 2001 la consommation totale de bromure de méthyle dans les 34 pays développés était de 23 488 tonnes (et la consommation des pays en développement était de 18 058 tonnes). En plus de ces exemptions, en novembre 2004 les Parties au Protocole ont convenu d’accorder 2 589 tonnes d’exemptions de plus en 2005. En tout, 17 pays développés ont reçu des exemptions pour des emplois critiques, dont plus de la moitié ont été allouées aux États-Unis (Table 12.1). Dans le même temps, les Parties ont approuvé un total d’un peu plus de 11 700 tonnes d’exemptions en 2006, et ont approuvé, de façon « provisoire » 3 000 tonnes de plus d’exemptions, sous réserve d’une revue par des experts scientifiques et techniques.

1. Dans les mesures de réglementation du Protocole de Montréal, la « consommation » est définie comme la production plus les importations, moins les exportations.

**Tableau 12.1. Exemptions pour emplois critiques – bromure de méthyle, 2005**

Kilogrammes

Pays	Exemptions initialement accordées	Exemptions additionnelles accordées	Total
États-Unis	7 659 000	610 665	8 269 665
Italie	2 133 000	165 225	2 298 225
Israël	0	1 074 000	1 074 000
Espagne	1 059 000	0	1 059 000
Japon	284 000	464 000	748 000
France	407 000	67 635	474 635
Grèce	186 000	41 280	227 280
Australie	145 000	1 900	146 900
Royaume-Uni	128 000	6 330	134 330
Canada	55 000	6 840	61 840
Belgique	47 000	12 824	59 824
Portugal	50 000	0 000	50 000
Allemagne	0	45 250	45 250
Pologne	0	44 100	44 100
Nouvelle-Zélande	0	40 500	40 500
Suisse	0	8 700	8 700
Pays-Bas	0	0 120	0 120
Total	12 153 000	2 589 369	14 742 369

Sources: Première colonne: PNUE, "Report of the First Extraordinary Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer", Doc. No. UNEP/OzL.Pro.ExMP/1/3, UNEP, Nairobi, 27 mars 2004, p. 26; [www.unep.org/ozone/Meeting\\_Documents/mop/Ex\\_mop/1ex\\_mop-3.e.pdf](http://www.unep.org/ozone/Meeting_Documents/mop/Ex_mop/1ex_mop-3.e.pdf); deuxième colonne: PNUE, "Report of the Sixteenth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (Advance copy)", Doc. No. UNEP/OzL.Pro.16/17, UNEP, Nairobi, novembre 2004, pp. 34-45, [www.unep.org/ozone/Meeting\\_Documents/mop/16mop/16mop-17.e.pdf](http://www.unep.org/ozone/Meeting_Documents/mop/16mop/16mop-17.e.pdf).

Peu de temps après l'adoption de l'Amendement de Copenhague, plusieurs pays membres de l'OCDE ont élaboré des réglementations interdisant l'utilisation du bromure de méthyle pour certains usages et dans certains cas l'interdisant totalement (tableau 12.2). L'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis a envisagé à un moment d'accélérer la suppression du bromure de méthyle aux États-Unis, mais, compte tenu de l'amendement de Montréal de 1997 (et des modifications apportées au Clean Air Act entré en vigueur en 1998), elle a aligné le calendrier de suppression du bromure de méthyle des États-Unis sur celui des autres pays industrialisés parties au Protocole. Les effets commerciaux éventuels d'une interdiction ont posé et posent encore un problème majeur au secteur agricole, comme l'écrit M. Babb dans un bulletin d'information de l'industrie publié avant l'adoption des objectifs multilatéraux (Babb, 1995) :

Premièrement, même si les agriculteurs nationaux se voient interdire l'utilisation du bromure de méthyle, les *importations de plantes* et d'autres produits traités au bromure de méthyle à l'étranger, *ne seront pas limitées*. Cette inégalité de traitement a exaspéré les opposants à l'élimination qui estiment que cette mesure

porte atteinte à la compétitivité des agriculteurs américains car, selon eux, les produits de substitution du bromure de méthyle sont moins efficaces et plus onéreux. Deuxièmement, étant donné que certains pays imposent comme condition d'entrée le traitement au bromure de méthyle des produits agricoles, *une interdiction de cette substance chimique empêchera toute exportation vers certains marchés...* Troisièmement, *beaucoup de produits importés par les États-Unis et précédemment traitée au bromure de méthyle à l'entrée sur le territoire devront être interdits, réexportés, détruits ou traités par une autre méthode pour les rendre propres à la consommation* [italiques ajoutées].

Comme l'emploi de bromure de méthyle pour les quarantaines et les traitements avant expédition ne sont pas inclus dans le calendrier d'élimination de l'Amendement de Montréal, l'inquiétude soulevée par les effets possibles sur le commerce d'une interdiction totale est devenue discutable. Néanmoins, ces « usages critiques » (qui incluent également certains traitements avant récolte) doivent encore être précisés et énumérés dans le Protocole.

**Tableau 12.2. Pays de l'OCDE ayant devancé les échéances fixées par le Protocole de Montréal pour la réglementation ou la suppression de l'utilisation du bromure de méthyle**

Pays	Action	Autres restrictions
Canada	Réduction de 25 % en 1998 ; suppression par étapes d'ici le 1 <sup>er</sup> janvier 2005	–
Union européenne	Calendrier accéléré : 60 % de réduction avant 2001, 75 % de réduction avant 2003.	L'utilisation pour les quarantaines et les traitements avant expédition limitée aux niveaux de 1996-98 ; les exemptions à réexaminer chaque année
Autriche	Interdiction à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 1998	–
Danemark	Interdiction à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 1998	La suppression touche aussi l'utilisation du produit pour les quarantaines et les traitements avant expédition
Finlande	Interdiction à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 1998	La suppression touche aussi l'utilisation du produit pour les quarantaines et les traitements avant expédition
Allemagne	Son utilisation pour le sol est interdite depuis les années 70 Suppression des traitements des cultures vivrières et des grains stockés	–
Italie	Interdiction d'utilisation dans la région du Lac Bracciano ; la fumigation des champs est limitée à une intervention tous les deux ans dans l'ensemble des autres régions ; réduction des taux d'application admissibles	–
Pays-Bas	Utilisation interdite pour les sols depuis 1992.	–
Suède	Utilisation pour le sol interdite en 1993 ; utilisation pour le traitement des structures et les traitements post-récolte interdite à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 1998	–
Islande	Toutes les utilisations interdites depuis 1994	–
Nouvelle-Zélande	Réduction de 25 % en 1998, de 35 % en 1999, de 45 % en 2000, de 60 % en 2002, de 75 % en 2004 et interdiction complète en 2005	–
Suisse	Son utilisation pour le sol est interdite depuis les années 70	–

Source : Schafer (1999).

Entre temps, certains groupes et lobbies militant pour la suppression du bromure de méthyle dans plusieurs pays ont commencé à demander aux supermarchés et autres détaillants d'étiqueter les produits qui n'avaient pas été traités au bromure de méthyle. Ainsi, depuis 1998, des groupes de pression australiens mettent au point un programme d'étiquetage des fruits et autres produits vendus dans leurs pays avec l'inscription « exempts de bromure de méthyle ». La Food Commission, un groupe de défense des consommateurs basé au Royaume-Uni, a plaidé en faveur de l'adoption de programmes d'étiquetage similaires au Royaume-Uni et a demandé aux supermarchés d'indiquer sur leurs fruits et autres produits « cultivés sans utilisation de bromure de méthyle » (Ojanji, 2001). Dans le même temps, divers programmes d'éco-étiquetage dans les pays d'Europe du Nord (voir chapitre 17) ont imposé l'interdiction du bromure de méthyle ou d'autres fumigants du sol comme condition pour obtenir leur label. En outre, certains pays importateurs ont modifié leur réglementation sur l'étiquetage de telle sorte que les fruits et légumes traités au bromure de méthyle après récolte ne peuvent plus être vendus comme « biologiques »<sup>2</sup>.

### Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement

Les réactions des pays en développement à la définition d'objectifs multilatéraux d'élimination du bromure de méthyle ont été diverses. Certains pays, comme la Jordanie et la Guinée, ont volontairement choisi d'aligner leur programme d'élimination de ces produits chimiques sur le calendrier des pays développés, c'est-à-dire d'avoir éliminé ces produits d'ici 2005. La volonté d'accroître sa base d'exportation de produits agricoles a incité la Jordanie à prendre cette mesure. Mais il semble bien que les nombreux accidents causés chaque année par une mauvaise manipulation de ce produit toxique sont aussi une raison qui a poussé ce pays à accélérer son calendrier.

Les pays qui ont manifesté leur opposition à ces objectifs ont généralement exprimé des craintes sur le rapport coût-efficacité des produits de substitution. Cet argument est déterminant pour les groupes d'utilisateurs touchés dans des pays aussi divers que le Chili, l'Indonésie, le Kenya, le Myanmar, le Paraguay et le Sri Lanka, mais aussi pour des utilisateurs de nombreux pays de l'OCDE. Les exportateurs des pays en développement font fréquemment valoir par ailleurs que, même s'ils aimeraient supprimer cette substance, ils sont contraints par plusieurs pays de l'OCDE à l'utiliser pour le prétraitement de certains produits (ou des cageots en bois utilisés pour leur expédition) avant leur exportation (Schafer, 1999). Enfin, certains professionnels craignent de ne pouvoir exporter dans certains pays même s'ils ont trouvé un autre produit pouvant remplacer le bromure de méthyle pour un usage donné du fait que ces pays n'auront pas encore adopté une limite de tolérance à l'importation pour cette association pesticide/plante.

La production et la consommation du bromure de méthyle étant progressivement interdites dans les pays développés, certains observateurs pensent que les fabricants seront tentés de vendre des quantités de plus en plus grandes aux pays en développement qui ne disposent pas des importantes ressources nécessaires pour trouver des produits de substitution plus sains. En Afrique, les exploitations

2. Voir par exemple Philippa Stevenson, « Organic growers get helping hand », *The New Zealand Herald*, 6 mai 2002, [www.nzherald.co.nz/storydisplay.cfm?storyID=1843614&thesection=business&thesubsection=agriculture](http://www.nzherald.co.nz/storydisplay.cfm?storyID=1843614&thesection=business&thesubsection=agriculture).

commerciales produisant des fleurs coupées et des fruits et légumes spéciaux destinés aux pays développés font partie des plus gros utilisateurs de bromure de méthyle du monde. Le Kenya, par exemple, consacre 5% de ses recettes en devises à l'importation de bromure de méthyle (principalement d'Israël) ; les fleurs coupées (la principale culture, avec les fraises, sur laquelle est appliqué le bromure de méthyle) représentent 13% des recettes d'exportation du pays. Le bromure de méthyle y est utilisé comme fumigant du sol, mais aussi dans les traitements après récolte, pour respecter les règles phytosanitaires en vigueur dans les pays importateurs. Si des produits de remplacement d'un rapport coût-efficacité satisfaisant ne sont pas découverts avant l'interdiction complète du pesticide, les exploitants du Kenya et d'autres pays seront sans doute contraints d'arrêter totalement la production de ces produits d'exportation<sup>3</sup>.

## Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

### *Mesures multilatérales*

Au départ, il n'existait aucun mécanisme particulier pour aider les pays en développement Parties au Protocole de Montréal à respecter les mesures de réglementation. Toutefois, lors de leur seconde réunion (Londres, juin 1990), les Parties ont créé le Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal afin de fournir une aide financière et technique, y compris par le biais de transferts de technologies, pour faire face à leurs besoins. Ce fonds multilatéral, qui a commencé à fonctionner en 1991, est financé par les contributions des pays industrialisés. Le 28 février 2001, les contributions versées à ce fonds s'élevaient à 1.22 milliard d'USD. Les projets de recherche ou de mise au point de produits de substitution ont pu bénéficier d'une aide versée par ce fonds à partir de 1995, année où les pays en développement se sont vu fixer une date (2002) pour geler l'utilisation du bromure de méthyle (Schafer, 1999).

Le Fonds multilatéral finance actuellement 58 projets de produits de substitution dans 36 pays pour les aider à trouver une solution efficace et rentable leur permettant de supprimer le bromure de méthyle. Les projets ainsi financés sont réalisés en partenariat avec les gouvernements des pays en développement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme pour l'environnement (PNUE) et son Organisation pour le développement industriel (ONUDI) ainsi que la Banque mondiale et les organismes de développement des pays industrialisés. En outre, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aide le PNUE à sensibiliser les agriculteurs à ce problème. Dernièrement, cette collaboration a abouti à l'élaboration d'un manuel destiné aux vulgarisateurs et aux exploitants, et consacré aux produits de substitution pour la fumigation des sols, ainsi qu'à la rédaction d'un rapport sur les solutions de remplacement validées pour ce même usage ([www.uneptie.org/ozonaction/library/reports/main.html](http://www.uneptie.org/ozonaction/library/reports/main.html)).

Pour communiquer les résultats de ces projets de démonstration, le PNUE et l'ONUDI ont créé ensemble un site Internet spécial « MAP to a Healthy Harvest » ([www.uneptie.org/unido-harvest](http://www.uneptie.org/unido-harvest)). Ce site est le premier à fournir des informations sur l'expérience acquise et les résultats obtenus par les projets de remplacement du bromure de méthyle et est destiné à servir d'outil dans le cadre des efforts réalisés pour

3. « Danger chemical behind nation's multi-billion cut flower industry », The East African Standard (Nairobi), 18 mars 2002, <http://allafrica.com/stories/200203180130.html> le 30 juillet 2002.

adopter des pratiques agricoles écologiquement plus viables. À mesure que de nouvelles informations seront disponibles sur ces projets, le portail sera mis à jour et aidera d'autres travaux réalisés dans le cadre du programme Action Ozone, comme la mise à jour à intervalles réguliers des solutions de substitution au bromure de méthyle (REMBA). Certaines activités du PNUE et de l'ONUDI sont décrites ci-dessous.

### *PNUE*

En 1992, le PNUE a créé le Comité des choix techniques pour le bromure de méthyle (MBTOC) chargé de trouver des produits de substitution existants ou potentiels. Ce Comité rend compte au TEAP qui conseille les parties sur les questions scientifiques, techniques et économiques ayant trait à la suppression des SAO et à leurs produits de substitution. Le Comité est actuellement formé de 39 membres venant de 23 pays couvrant un large éventail de compétences, au nombre desquels des scientifiques, des utilisateurs, des ONG et des représentants des gouvernements. Le PNUE offre également divers services d'information (par exemple la formation des fonctionnaires chargés des SAO et la constitution de réseaux) ainsi qu'une aide pour l'élaboration de stratégies nationales de suppression progressive de ces substances et un soutien pour le renforcement des institutions.

Au début de 2001, le PNUE et des représentants de dix ONG agricoles et de protection de l'environnement du monde entier se sont réunis à Paris pour lancer un programme commun destiné à sensibiliser dix pays en développement aux méfaits du bromure de méthyle. Le programme de communication sur le bromure de méthyle du PNUE est le premier projet entrepris en application du Protocole de Montréal dans le cadre duquel les fonds servent à mettre à profit des compétences des ONG pour éliminer progressivement les substances appauvrissant l'ozone. Lors de la réunion, les ONG ont élaboré des stratégies pour communiquer avec les agriculteurs et les autres utilisateurs de pesticides, consistant notamment à organiser des ateliers avec les agriculteurs, à rencontrer des fonctionnaires des pouvoirs publics et à communiquer dans la presse. Elles mettent en œuvre à présent ces programmes dans leurs propres pays.

### *ONUDI*

L'ONUDI a pour mission de mettre sur pied des projets de démonstration permettant d'évaluer diverses technologies de substitution, chimiques ou non, en général dans le cadre d'un Programme de lutte intégrée contre les ennemis des cultures adapté aux conditions locales. Le premier de ces projets a été mis sur pied en 1997 et englobe à présent douze cultures différentes et huit produits et applications structurelles diverses. Bien que ces projets n'aboutissent pas à une réduction directe du bromure de méthyle, l'évaluation des produits de substitution adaptés aux conditions locales rend possible le succès futur des projets d'investissement. En août 2000, 32 projets avaient ainsi été menés à bien. Cette aide est centrée sur plusieurs objectifs :

- Fournir aux pouvoirs publics et à divers partenaires essentiels des industries concernées des conseils sur les mesures à prendre et mettre en place les moyens d'action nécessaires.
- Sensibiliser aux dangers que représente le bromure de méthyle pour l'environnement.

- Former aux technologies de production plus propres et accroître les compétences dans ce domaine, ainsi que dans celui des tests, du contrôle qualité et de la normalisation.
- Aider techniquement et financièrement les entreprises à convertir leur chaîne de production à des technologies respectueuses de l’ozone.
- Et remplacer ou mettre à niveau le matériel afin qu’il soit adapté aux nouvelles substances.

### ***Solutions nationales***

En complément de leur contribution au Fonds multilatéral, plusieurs pays de l’OCDE ont aidé les pays en développement par d’autres mécanismes. Plusieurs d’entre eux ont créé des sites Internet spécialement conçus pour diffuser de l’information sur leur réglementation relative au bromure de méthyle et sur les produits de substitution pouvant être utilisés<sup>4</sup>. Beaucoup d’entre eux financent la recherche sur des produits de substitution destinés à des plantes cultivées également dans les pays en développement. Quelques-unes de leurs agences de développement fournissent une aide plus directe. Ainsi, l’Agence allemande pour la coopération technique (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ), qui met en œuvre des projets de coopération technique avec des pays en développement au nom du ministère fédéral de Développement et de Coopération économique place au premier rang des priorités l’élimination rapide du bromure de méthyle. GTZ a entrepris une série de projets agricoles avec des partenaires de pays en développement et des organismes travaillant dans le domaine de l’agriculture. Parmi ces projets citons :

- Les projets de lutte intégrée contre les ennemis des cultures en Argentine, en Chine, en Egypte, au Salvador, au Ghana, en Honduras, en Jordanie, à Madagascar, au Malawi, en Mauritanie, au Maroc, à Panama, en Syrie, en Tanzanie, en Thaïlande.
- Les projets de pesticides au Brésil, en Chine, en Jamaïque, au Mozambique.
- Les projets régionaux de protection biologique des plantes, destinés aux cultures vivrières de 26 pays africains : des projets de lutte intégrée pour les légumes et les fruits dans six pays africains ; la protection après récolte dans quatre pays africains, les projets de recherche et de développement sur une série de problèmes agricoles ; et les services de destruction et de contrôle des pesticides dans le monde<sup>5</sup>.

### **Observations**

Les modalités d’élimination progressive du bromure de méthyle, produit chimique appauvrissant l’ozone, illustrent les avantages de l’interdiction multilatérale concertée d’une substance qui est nuisible à l’environnement au niveau mondial. Premièrement, tous les pays, y compris les pays en développement, ont pu librement participer à l’élaboration de la mesure elle-même. Deuxièmement, les pays en développement ont pu bénéficier d’un délai supplémentaire pour appliquer la mesure. Et dès le départ, les

4. Voir par exemple ceux énumérés sur le site : [www.unepie.org/ozonaction/library/otherpubs.html](http://www.unepie.org/ozonaction/library/otherpubs.html) - national.

5. Pour plus de détails, se reporter à [www.gtz.de/de/4030.htm](http://www.gtz.de/de/4030.htm).

parties à l'accord ont prévu les problèmes d'ajustement auxquels seraient confrontés les pays en développement en cherchant des produits de substitution à cette substance interdite et en apprenant à les utiliser avec un bon rapport coût-efficacité. C'est pourquoi elles ont créé un fonds spécial pour financer la recherche, les activités de diffusion de l'information et le transfert de technologies. Ces activités ont déjà agi comme catalyseur du processus de suppression du bromure de méthyle dans les pays en développement pour le bénéfice de tous. Néanmoins, à mesure que les exploitants remplaceront le bromure de méthyle par d'autres pesticides, les agences de développement devront travailler étroitement avec les organismes de réglementation des pays importateurs pour s'assurer que les nouvelles associations pesticides/plantes cultivées sont compatibles avec les teneurs maximales en résidus fixées par les importateurs pour ces produits.

## *Références*

- « Alternatives to the Application of Methyl Bromide », [www.gtz.de/post\\_harvest/x0279e/x0279e08.htm](http://www.gtz.de/post_harvest/x0279e/x0279e08.htm).
- Babb, Suzanne (1995), « Debate on Methyl Bromide Ban Continues », *Market Asia*, vol. 2.5, novembre-décembre.
- FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (1999), « Alternative Phytosanitary Treatments to Methyl Bromide for Tropical Fruit Exports », Comité des produits de la FAO, Rome, [www.fao.org/docrep/meeting/X1402E.htm](http://www.fao.org/docrep/meeting/X1402E.htm), consulté le 7 octobre 2001.
- Miller, Melanie (1998), « Replacing Methyl Bromide in Developing Countries – GTZ Approach and Case Studies », in Anna Williams (dir. pub.), *Proceedings of the 1998 Annual International Research Conference on Methyl Bromide Alternatives and Emissions Reductions*, Methyl Bromide Alternatives Outreach (in co-operation with the Crop Protection Coalition, the US Environmental Protection Agency and the US Department of Agriculture), Fresno, Californie, <http://mbao.org/1998airc/051miller.pdf>.
- Ojanji, Wandera (2001), « Rich Countries Betray Local Flower Industry », *The Nation* (Nairobi), 4 janvier, <http://allafrica.com/stories/200101040195.html>.
- PNUE: Programme des Nations Unies pour l'environnement (2003), *Handbook on Critical Use Nominations for Methyl Bromide*, préparé par le Comité des choix techniques – bromure de méthyle du Groupe d'évaluation technique et économique, PNUE, Paris.
- Schafer, Kristin S. (1999), *Methyl Bromide Phase-out Strategies : A Global Compilation of Laws and Regulations*, Programme Action Ozone de la Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE des TIE), Châtelaine, Genève, [www.uneptie.org/ozonaction/library/mmcfiles/3020-e.pdf](http://www.uneptie.org/ozonaction/library/mmcfiles/3020-e.pdf).
- Twum-Barima, Rosalind et Laura B. Campbell (1994), *Protecting the Ozone Layer through Trade Measures : Reconciling the Trade Provisions of the Montreal Protocol and the Rules of the GATT*, Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE des TIE) Châtelaine, Genève.
- Wildfeuer, Sherry (1995), « What is Biodynamics? », *Biodynamic Farming and Gardening Association*, San Francisco, [www.biodynamics.com/biodynamics.html](http://www.biodynamics.com/biodynamics.html).



## **RÉGLEMENTATIONS D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE AFFECTANT LES ÉCHANGES DE PRODUITS DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE**

*Chapitre 13.* Normes nationales applicables aux aliments et boissons issus de l'agriculture biologique

*Chapitre 14.* Procédures d'importation de l'UE pour les aliments et boissons biologiques

*Chapitre 15.* Réglementation japonaise en matière d'étiquetage des produits végétaux biologiques

*Chapitre 16.* Réglementation des labels alimentaires « biologiques » aux États-Unis



### *Chapitre 13*

## **Normes nationales applicables aux aliments et boissons issus de l'agriculture biologique**

Ce chapitre attire l'attention sur la difficulté d'établir des normes concernant les aliments et boissons issus de l'agriculture biologique, un marché en expansion surtout dans les pays développés.

## Introduction

Les chapitres 14 à 16 ont trait aux cadres réglementaires nationaux applicables aux produits de l'agriculture biologique. Ces cadres définissent généralement des normes portant sur un large éventail de domaines. Dans la plupart des cas, ces normes se rapportent à un seul secteur de l'économie, notamment celles qui spécifient les caractéristiques de sécurité des appareils électriques (Vaupel, 2001). Les normes biologiques, toutefois, doivent aborder de multiples aspects : méthodes de production ; certification ; agrément des organismes de certification ; utilisation de labels et autres indications ; gestion de la chaîne de prise en charge ; systèmes de surveillance destinés à protéger les consommateurs de la fraude ; et procédures spéciales de dédouanement.

Selon la définition proposée par la Commission du Codex Alimentarius (FAO/OMS, 1999), l'agriculture biologique est un système de gestion holistique de la production qui :

favorise la santé de l'écosystème, y compris la biodiversité, les cycles biologiques et l'activité biologique des sols. Elle privilégie les pratiques de gestion agricole sur l'utilisation d'intrants extérieurs... C'est-à-dire qu'elle fait de préférence appel, dans la mesure du possible, aux méthodes agronomiques, biologiques et mécaniques plutôt qu'aux produits chimiques de synthèse, pour toutes les tâches à accomplir dans le système.

Les consommateurs qui achètent des produits de l'agriculture biologique plutôt que des produits issus de l'agriculture conventionnelle (généralement moins coûteux) le font généralement pour une ou plusieurs des raisons suivantes : *i*) ils considèrent que, par rapport à d'autres méthodes d'exploitation, l'agriculture biologique est moins nocive pour l'environnement (voire lui est bénéfique) ; *ii*) ils pensent que les aliments et boissons produits par l'agriculture biologique sont plus « sains » (par exemple que leur teneur en oligo-éléments est plus équilibrée), ou en tout cas que leur consommation présente moins de risques que celle de produits analogues de l'agriculture conventionnelle ; et *iii*) ils préfèrent acheter des produits issus d'exploitations familiales, ou du moins d'exploitations plus petites en moyenne que celles qui n'appliquent pas de techniques biologiques (même s'il n'y a aucune raison pour que la taille ou le régime de propriété des exploitations biologiques soient différents de ceux des exploitations « conventionnelles »).

L'importance de plus en plus grande accordée par les consommateurs à ce qu'ils considèrent comme des aliments plus sûrs et plus respectueux de l'environnement a contribué à l'expansion phénoménale du marché des produits de l'agriculture biologique ces dix dernières années. Ce secteur a enregistré une croissance annuelle moyenne de 25 %, variant de 10 % à 50 % selon les marchés (ITC, 2001 ; Rundgren, 2000). En 2000, le marché mondial des produits biologiques se chiffrait aux alentours de 14 à 17 milliards d'USD, dont 15 % relevaient d'échanges internationaux. Les importations de produits biologiques se répartissent à parts égales entre les États-Unis (47 %) et l'UE (42 %), le Japon absorbant presque tout le reste (11 %). Les agriculteurs touchent un surprix d'environ 15 % à 30 %, suivant le produit et le marché, pour les aliments et les boissons biologiques.

Les normes applicables aux aliments biologiques ont assurément contribué à accroître la confiance des consommateurs et à limiter les cas d'allégations fallacieuses – une des principales raisons invoquées par les gouvernements pour établir des normes nationales. Il ressort d'une enquête du Service international d'accréditation

pour l'agriculture biologique (IOAS) que quelque 32 pays ont pleinement mis en œuvre des règles définissant ce qui peut être vendu sous l'appellation « biologique », et que presque autant de pays ont entrepris de rédiger ou sont sur le point de mettre en œuvre ou de rédiger des réglementations en la matière (Commins et Kung Wai, 2002). Certaines de ces règles ne couvrent que les normes relatives à la production – par exemple, quelles sont les substances qui peuvent être ajoutées aux sols ou pulvérisées sur les plantes, quelle doit être la durée de la période de conversion pour les exploitants abandonnant l'agriculture conventionnelle, comment isoler des autres les parcelles cultivées selon les principes de l'agriculture biologique, etc. Les chapitres 14 à 16 cependant font tous état de réglementations détaillées, prévoyant des dispositions pour la supervision et l'approbation ou l'agrément d'organismes certificateurs (Bowen, 2002).

**Tableau 13.1. Chronologie des grandes étapes de l'élaboration de normes biologiques**

Année	Étape
1967	La Soil Association publie les premières normes biologiques
1972	Création de l'IFOAM
1974	L'état de l'Oregon (États-Unis) adopte une législation
1979	Vote de la première loi californienne sur les aliments biologiques
1980	Publication des Règles de base IFOAM
1985	Adoption par la France d'une législation relative à l'agriculture biologique
1990	Vote de la loi sur la production d'aliments biologiques aux États-Unis
1991	Adoption du règlement no 2092/91 de l'UE
1992	Création du Programme d'accréditation de l'IFOAM
1992	La Commission du Codex Alimentarius commence à élaborer des directives
1999	Adoption des directives de la Commission du Codex Alimentarius
1999	Publication du règlement européen pour les productions animales biologiques
2000	Publication de la réglementation japonaise sur l'agriculture biologique
2000	Publication aux États-Unis de normes biologiques nationales
2001	La réglementation japonaise sur l'agriculture biologique entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> avril
2002	Les normes biologiques nationales des États-Unis entrent en vigueur le 21 octobre

Source : D'après Rundgren *et al.* (2002).

À ces normes nationales viennent s'ajouter celles qui ont été élaborées par des organismes privés. La norme privée la plus importante est constituée par les « Règles de base IFOAM », initialement publiées en 1980 par la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), une organisation non gouvernementale créée en 1972. Ces règles de base continuent d'être révisées, généralement tous les deux ans, la révision la plus récente remontant à août 2002 (Mattsson, 2002). Elles visent à l'harmonisation internationale des normes, tout en autorisant des adaptations à l'échelle nationale et régionale. En 1992, l'IFOAM a mis

en place un Programme d'accréditation (le Service international d'accréditation biologique), qui conclut des accords multilatéraux entre organismes certificateurs agréés par le biais de la reconnaissance d'une équivalence fonctionnelle (fondée sur les Règles de base IFOAM) et d'une acceptation bilatérale entre deux organismes de certification (fondée sur des critères liés aux produits et des exigences bilatérales supplémentaires).

Plus récemment, des directives internationales pour l'élaboration de normes ont été établies par des gouvernements nationaux coopérant au sein de la Commission du Codex Alimentarius, une commission mixte FAO/OMS (Organisation mondiale de la santé) de normalisation alimentaire. Les travaux consacrés à ces directives ont démarré en 1992, et les directives ont finalement été adoptés en 1999.

Comme le montre le tableau 13.1, les normes, réglementations et directives établies à l'échelle nationale ou internationale par des instances publiques ou privées sont apparues à différents moments et ont exercé les unes sur les autres une influence plus ou moins grande. Le Japon, par exemple, a pu s'inspirer très largement des directives du Codex pour élaborer ses propres réglementations ; l'Union européenne, qui a promulgué ses règlements avant que la Commission du Codex Alimentarius n'entreprenne des travaux sur ses directives, n'a pas eu cette possibilité.

« Le résultat », comme l'a récemment écrit Diane Bowen pour un atelier de l'OCDE sur l'agriculture biologique (Bowen, 2002), « est que l'on se trouve actuellement en présence d'un système de plus en plus chaotique pour le commerce international des produits biologiques ». Cette situation est ironique, note-t-elle, du fait que l'un des principaux objectifs de l'instauration de normes et règlements applicables à l'agriculture biologique est de favoriser le marché des produits biologiques. Les observateurs du commerce international ont mis en évidence plusieurs problèmes et difficultés systémiques posés par cette masse de normes et de programmes d'évaluation de la conformité (Crucefix, 2002), à savoir :

- Discrimination des importations, exigeant la conformité à des normes qui ne sont pas toujours adaptées aux conditions agro-écologiques des pays exportateurs.
- Nécessité pour les organismes de certification d'obtenir de multiples agréments afin d'accéder aux trois principaux marchés agricoles biologiques (Europe, Japon et États-Unis).
- Nécessité pour les producteurs et négociants d'obtenir de multiples certifications afin d'accéder aux trois principaux marchés agricoles biologiques.
- Difficultés pour les négociants, dues au fait que les règles peuvent être interprétées de différentes façons par les organismes de certification.
- Énormes charges de travail (et retards) pour les autorités tenues de négocier des accords bilatéraux d'équivalence.
- Efficacité limitée des accords bilatéraux dans le cas de produits dont les ingrédients proviennent de différentes parties du monde.
- Absence de reconnaissance par les réglementations nationales des accords multilatéraux privés, comme ceux conclus entre organes de certification agréés par l'IOAS.

Ces questions sont étudiées de façon plus approfondie dans les chapitres 14. à 16.

## Références

- Bowen, Diane (2002), « International Harmonization of Organic Standards and Guarantee Systems », document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur l'agriculture biologique, 23-26 septembre, Washington, DC.
- Commins, Ken et Ong Kung Wai (2002), « Status of National Organic Regulations, » in G. Rundgren et W. Lockeretz (dir. pub.), *IFOAM Conference on Organic Guarantee Systems : Reader*, Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, Tholey-Theley, Allemagne, pp. 8-11.
- Crucefix, David (2002), « Report of the IFOAM Conference on Organic Guarantee Systems, » Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), Tholey-Theley, Allemagne, [www.ifoam.org/](http://www.ifoam.org/).
- ITC : International Trade Commission (2001), *Overview of World Markets for Organic Food & Beverages 2000* (estimations), Genève.
- Mattsson, Eva (2002), « IFOAM Adopts Revised Basic Standards », *The Organic Standard*, n° 17, septembre, pp. 11-12.
- Rundgren, Gunnar (2000), « Organic Markets », document établi pour la conférence, *Entering the World Organic Trade*, Bangkok, novembre, [www.grolink.se/papers\\_studies.htm](http://www.grolink.se/papers_studies.htm).
- Rundgren, Gunnar, Suzanne Vaupel, David Crucefix et Francis Blake (2002), « History of Organic Certification and Regulation », in G. Rundgren et W. Lockeretz (dir. pub.), *IFOAM Conference on Organic Guarantee Systems : Reader*, Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, Tholey-Theley, Allemagne, pp. 5-7.
- Vaupel, Suzanne (2001), « The International System of Standards and Conformity Assessment », IFOAM Note de synthèse (mai).



## *Chapitre 14*

### **Procédures d'importation de l'Union européenne pour les aliments et boissons biologiques**

Ce chapitre décrit les procédures d'importation pour les aliments et boissons biologiques. Il tient compte des problèmes qui se sont présentés pour la certification ou l'accréditation des producteurs, notamment dans les pays en développement. Des exemples concernent l'Ouganda, le Chili et le Mexique.

## Introduction

En juin 1991, l'Union européenne (UE) a promulgué un nouveau cadre réglementaire communautaire concernant le « mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires ». Le règlement du Conseil (CEE) N° 2092/91 (désigné ci-après par « le règlement ») prévoit :

- Un ensemble de règles minimales de production et de transformation qui doivent être respectées pour qu'un produit reçoive l'appellation de « biologique ».
- Des modalités de contrôle obligatoires pour tous les opérateurs associés au placement de produits de l'agriculture biologique sur le marché, qu'ils soient produits dans l'UE ou importés de pays tiers.

Un des principaux objectifs du règlement était d'établir une définition juridique précise du terme « biologique » pour le secteur de l'agriculture biologique, harmonisant ainsi la multitude de définitions existant au sein de l'UE à l'époque. L'adoption de normes communautaires a permis aux consommateurs de l'UE de repérer plus facilement les produits issus de l'agriculture biologique, leur donnant l'assurance que ces produits ont effectivement été obtenus selon des modes de production biologiques.

L'impact du règlement sur les exportateurs des pays en développement a cependant été mitigé. Il a certes ouvert de nouveaux débouchés pour les exportateurs. Outre qu'elle est un grand producteur, l'UE est aussi l'un des principaux marchés d'importation du monde pour les produits issus de l'agriculture biologique. Quelque 80 pays, dont une soixantaine de pays en développement, exportent vers l'UE des denrées alimentaires dont le mode de production biologique est certifié (Commission européenne, 2000). Le café, le thé, les bananes et d'autres fruits tropicaux figurent parmi les produits les plus couramment importés des pays en développement.

Cependant, la nature des règlements pose des difficultés pour les pays où les conditions naturelles sont nettement différentes de celles qui règnent en Europe et pour les pays dotés de structures gouvernementales faibles. De plus, comme la mise en œuvre du règlement a été laissée en grande partie à la discrétion des États membres de l'UE, de multiples interprétations des différentes règles sont possibles. En particulier, les procédures d'importation, introduites à titre provisoire afin de permettre de trouver d'autres voies pour les importations en provenance de pays incapables d'obtenir un accord d'équivalence avec l'UE, ont entraîné des retards dans les expéditions et des incertitudes quant à l'accès futur au marché européen. Ces problèmes ont touché les exportateurs d'un certain nombre de pays en développement. Les exemples examinés ci-après concernent l'Ouganda, le Mexique et le Chili.

La Commission européenne a réagi à ces problèmes en développant un nouveau « Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques ». Parmi les modifications de sa politique envisagées est un soutien accru au renforcement des capacités en matière de l'agriculture biologique des pays en développement. La Commission explore aussi d'autres mesures qui pourraient faciliter les échanges de produits biologiques provenant des pays en développement.

## Élaboration de la mesure environnementale

Au cours des années 70 et 80, les produits bénéficiant de l'appellation « biologique » étaient considérés avec méfiance par de nombreux pans de l'industrie européenne, y compris les agriculteurs appliquant des techniques et pratiques conventionnelles, le secteur de l'agro-alimentaire et même certaines administrations publiques. Les consommateurs, eux aussi, étaient déroutés par la pléthore de logos et d'argumentaires qui ne leur paraissaient guère dignes de confiance. L'absence d'une définition claire du terme « biologique » dans l'Union européenne, et celle d'un système de contrôle bien organisé, étaient considérées comme des problèmes majeurs. Dans les années 80, les agriculteurs biologiques de l'Union européenne ont entrepris l'élaboration d'un cadre juridique pour l'agriculture biologique, qui a abouti en 1991 à la publication du règlement du Conseil (CEE) n° 2092/91<sup>1</sup>.

Si l'agriculture biologique a pour objectif la mise au point de pratiques agricoles écologiquement viables, le règlement, quant à lui, vise surtout à protéger les consommateurs de pratiques commerciales malhonnêtes et à assurer une concurrence loyale entre les producteurs. Il doit toutefois aussi permettre aux exploitants appliquant des méthodes de production biologiques de concurrencer les producteurs qui n'appliquent pas ces méthodes, ou qui ne les appliquent que de façon limitée. Les rédacteurs du règlement ont estimé qu'une telle protection était nécessaire pour encourager les agriculteurs à engager les investissements nécessaires et traverser la période de transition indispensable pour se convertir à l'agriculture biologique. Pour les aider dans ce processus de conversion, de nombreux États membres offrent aux producteurs des aides financières, et la Commission européenne leur verse des aides équivalentes dans le cadre de ses programmes agro-environnementaux.

L'UE étant la première instance juridique à avoir arrêté un règlement sur l'agriculture biologique, elle n'a pas pu harmoniser ses dispositions avec celles d'autres pays<sup>2</sup>. Or, il existait déjà un ensemble de « Règles de base pour la production et la transformation en agriculture biologique », édictées dans les années 80 par la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), fédération non gouvernementale regroupant des producteurs, des transformateurs et des négociants de produits de l'agriculture biologique, ainsi que des institutions impliquées dans la recherche et la formation. De fait, l'IFOAM est l'un des groupes qui, dans les années 80, a fait pression sur la Communauté européenne pour que son projet de réglementation de la production biologique de denrées alimentaires favorise le développement de l'agriculture biologique. Néanmoins, aucune procédure formelle n'a été suivie pour harmoniser les deux séries de normes<sup>3</sup>.

1. Le règlement 2092/91 et le Comité de l'article 14 (qui décide des modifications et des mesures de mise en œuvre) relèvent de l'Unité de la qualité des produits agricoles (Sous-unité de la politique de qualité) à la Direction générale de l'agriculture. Le règlement est supervisé par l'Office alimentaire et vétérinaire, SANCO D3. En outre, les Directions générales chargées de l'environnement, des affaires juridiques et de l'étiquetage, ainsi que du marché interne, sont consultées dans une certaine mesure durant la préparation de nouvelles propositions.
2. Cependant, la Commission européenne s'est entendue récemment avec le gouvernement japonais sur la reconnaissance de l'équivalence du règlement de l'UE par le nouveau système réglementaire du Japon (à présent seulement dans le sens des exportations de l'UE vers le Japon) ; voir *The Organic Standard*, n° 2, p. 10. Un accord d'équivalence entre les États-Unis et l'UE ne semble pas envisageable dans l'immédiat (Bowen, 2001).
3. Bien que leur structure et leur contenu détaillé diffèrent, le règlement de l'UE et les Règles de base IFOAM sont assez proches sur le fond.

Si le règlement s'applique dans l'ensemble de la Communauté, nombre des aspects détaillés relatifs à sa mise en œuvre diffèrent d'un État membre à l'autre. Par exemple, certains pays appliquent des normes publiques supplémentaires qui affectent la production biologique, notamment en ce qui concerne l'élevage. Dans le domaine de l'étiquetage, les règles applicables se recoupent. L'UE a mis au point un logo unique pour les produits biologiques (figure 14.1), mais qui ne peut être utilisé que pour des produits originaires de pays de l'Union. Parallèlement, six États membres ont élaboré leurs propres logos, et pour plusieurs d'entre eux, des restrictions s'appliquent à l'utilisation de ces logos sur des produits originaires de pays tiers. Le label français « AB » (Agriculture Biologique), par exemple, ne peut être utilisé pour des denrées alimentaires contenant des produits végétaux originaires d'un pays tiers que si les matières premières ne sont pas disponibles ou ne peuvent être produites dans l'UE (Rundgren, 2002).

**Figure 14.1. Le logo biologique de la Commission européenne**



Un autre aspect caractéristique du système de l'UE est que la certification de la production biologique fait intervenir aussi bien des organisations semi-gouvernementales que des organismes privés. Toutefois, les organismes de certification privés ne sont pas automatiquement autorisés à exercer dans l'ensemble des pays de l'UE ; c'est ainsi que l'Allemagne, l'Autriche et l'Espagne imposent aux organismes certificateurs d'obtenir un agrément séparé de chaque région ou état dans lesquels ils opèrent (Rundgren, 2002). Au Danemark et en Finlande, le contrôle des aliments obtenus selon des modes de production biologiques est intégré aux systèmes de contrôle des aliments « normaux » et ne fait pas intervenir d'organismes certificateurs distincts.

La responsabilité de « l'agrément » et de la supervision des organismes de certification (dénommés « autorités de contrôle » dans le règlement) incombe à l'autorité compétente désignée, généralement le ministère de l'agriculture de l'État membre ou un organisme désigné par ce ministère. La Commission européenne, instance exécutive de l'UE, n'est pas censée approuver les titres de compétence des organismes de certification<sup>4</sup>. Toutefois, les organismes certificateurs privés doivent répondre aux exigences de la norme EN 45011, qui constitue, peu ou prou, la version européenne du Guide 65 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), « Exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification de

4. La principale exception est lorsqu'un État membre de l'UE demande à la Commission d'approuver un organisme de contrôle d'un pays tiers et de l'ajouter à la « liste ». La procédure prévue à cet article (11.7) n'a été utilisée qu'une fois – pour un organisme de certification hongrois (Kung Wai, 2001).

produits » ; dans quatre États membres de l'UE, les autorités compétentes réclament l'agrément complet en vertu de la norme EN 45011 comme preuve que les organismes de certification répondent à ses exigences.

Sauf en Autriche et au Royaume-Uni (où les candidats sont tenus de verser des droits initiaux de 339 GBP et une taxe annuelle de 339 GBP), les autorités compétentes des États membres ne font pas payer les organismes certificateurs privés pour l'approbation de leurs titres de compétence. En revanche, les redevances versées lors de l'agrément – exigé des organismes de certification opérant hors de l'UE par de nombreux États membres, et généralement accordé par des autorités d'agrément nationales – peuvent aller de moins de 5 000 à 20 000 EUR par an (Rundgren, 2002). Aucune déduction particulière n'est accordée en cas d'agrément IFOAM. Néanmoins, huit organismes de certification dans l'UE ont déjà reçu un agrément IFOAM ou en ont fait la demande ; ces organismes opèrent tous dans des pays où l'agrément en vertu de la norme EN 45011 n'est pas obligatoire.

Rien n'indique que les intérêts des pays en développement ont été expressément pris en compte lors de la conception ou de la modification des règlements. Initialement, les informations relatives aux règlements parvenaient aux exportateurs et aux pays exportateurs essentiellement par le truchement des importateurs et des organismes de certification. Il a fallu attendre 2000 pour que soit publiée une brochure (à la portée de tous) décrivant les règlements et contenant deux pages consacrées aux procédures d'importation (CCE, 2000b). À l'heure actuelle, l'information est aussi accessible en plusieurs langues ([http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/index_fr.htm)).

Le règlement prévoit essentiellement deux procédures pour autoriser les importations en provenance de pays tiers. Il s'agissait, au départ, de faire en sorte que les produits importés ne puissent être commercialisés dans l'UE sous la dénomination « biologique » que s'ils provenaient de pays avec lesquels la Commission européenne avait établi une équivalence, c'est-à-dire ceux en mesure de garantir que tous les produits qu'ils exportent vers l'UE remplissent des conditions équivalentes à celles énoncées dans le règlement (article 11.1). Pour qu'un pays exportateur puisse figurer sur cette liste d'équivalence des « pays tiers », son gouvernement doit, entre autres, adopter une norme nationale pour la production biologique, superviser et agréer des organismes de contrôle (privés ou officiels) et instaurer un système de délivrance de certificats officiels. Une fois que la Commission a évalué et approuvé la demande d'un pays, c'est le pays exportateur qui garantit que les produits répondent aux exigences de l'UE. À l'heure actuelle, la liste compte six pays : Argentine, Australie, Costa Rica, Israël, Nouvelle-Zélande et Suisse. Dans le cas de l'Argentine, l'équivalence a été déterminée en 1996, soit près de quatre ans après la réception de sa demande. Le Costa Rica a sollicité une détermination d'équivalence en février 1999 mais ne l'a obtenue que récemment. Une vingtaine de pays ont demandé à figurer sur la liste et un nombre plus élevé encore de pays ont manifesté leur intérêt, sans toutefois avoir déposé un dossier de demande complet.

Lorsque le règlement a été introduit, il est apparu rapidement que la procédure d'approbation des pays était trop lente pour assurer un approvisionnement suffisant et fiable de l'UE en produits alimentaires biologiques. Un dispositif exceptionnel d'approbation des importations y a donc été ajouté : l'article 11.6, également connu dans le métier sous le nom de « dérogation à l'importation »<sup>5</sup>. Aujourd'hui la grande

5. Au total, depuis son introduction, le règlement du Conseil (CEE) n° 2092/91 a été modifié plus de 25 fois.

majorité des importations suivent encore les procédures prévues à l'article 11.6. Celles-ci stipulent que les produits biologiques importés peuvent être commercialisés en tant que tels si l'importateur peut fournir à l'autorité compétente de l'État membre des preuves suffisantes que les produits en question ont été obtenus et ont fait l'objet de mesures d'inspection conformément aux règles de l'UE. L'approbation des importations incombe donc aux États membres. Ce dispositif exceptionnel, qui devait être limité à quelques années, a déjà été reconduit à plusieurs reprises, dernièrement jusqu'au 31 décembre 2005.

En septembre 2001, la Commission européenne a promulgué un règlement (CE n° 1788/2001) exigeant désormais la présentation des certificats *originaux* de contrôle au point d'entrée<sup>6</sup> dans l'UE<sup>7</sup>. (Auparavant, la copie originale de ces certificats devait seulement être remise au premier destinataire.) Le nouveau règlement, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2002, doit aussi être appliqué pour les importations couvertes par des permis de commercialisation individuels<sup>8</sup>.

## Enjeux commerciaux

Les règles de production énoncées dans le règlement de l'UE sont détaillées et conçues en fonction des conditions dans lesquelles l'agriculture est pratiquée au sein de l'UE. L'importation dans la Communauté est toujours possible, bien entendu, à condition que l'importateur fournisse à l'autorité compétente de l'État membre importateur des preuves suffisantes : que les produits importés ont été obtenus selon des normes de production équivalentes à celles définies à l'article 6 du règlement, et ont fait l'objet de mesures d'inspection d'une efficacité équivalente à celle des mesures d'inspection visées aux articles 8 et 9 et que l'application desdites mesures d'inspection est permanente et effective.

Or, le système, et en particulier ses listes positives de substances autorisées<sup>9</sup>, est relativement rigide et ne pourra s'appliquer sans certains ajustements, par exemple à des conditions climatiques qui s'écartent de celles pour lesquelles les normes ont été mises au point. (L'adaptation aux conditions locales est l'un des principes de l'agriculture biologique.) La nature des règles ne pose généralement pas de problèmes aux exportateurs des pays autorisés, auxquels seule une équivalence avec le règlement est demandée, bien que l'on constate ici ou là que les législateurs des pays exportateurs

- 
6. Ces certificats n'ont pas besoin d'accompagner physiquement le lot de marchandises. Toutefois, plus tôt le certificat est délivré à l'autorité compétente, plus tôt celle-ci peut l'approuver.
  7. Une proposition a également été formulée afin de réglementer les « certificats de transaction » au niveau des échanges réalisés à l'intérieur de l'UE, de manière à prévenir les fraudes ; cette proposition aurait exigé entre autres les mêmes types de documents que ceux qui sont demandés actuellement pour toutes les importations vers l'UE. Cette proposition, trop coûteuse et bureaucratique pour les négociants, n'a pas été acceptée (voir The Organic Standard, n° 4).
  8. Précisément, l'organisme de certification opérant dans le pays tiers doit délivrer le certificat de contrôle sous la forme d'un exemplaire original unique, après avoir vérifié la documentation de contrôle et les documents commerciaux du chargement. Dans le cas d'autorisations de mise sur le marché accordées conformément à l'article 11.6, l'autorité compétente de l'État membre de l'UE doit déclarer sur ce certificat original de contrôle que le chargement est couvert par une telle autorisation avant le début des procédures de douane. Cette tâche peut aussi être déléguée à l'organisme de contrôle de l'importateur.
  9. Les prescriptions concrètes du règlement de l'UE sont énoncées sous la forme de listes positives, c'est-à-dire qui exposent en détail les méthodes et les substances (par exemple de la cendre de bois) pouvant être employées. Aucun critère ni procédure explicite ne régit l'inclusion des nouvelles substances sur les listes positives de substances autorisées.

« copient » le règlement de l'UE au lieu d'élaborer des lois mieux adaptées à leurs conditions locales (Axelsson Nycander, 1999). Cette situation est plus gênante pour les exportateurs des pays non autorisés, qui doivent suivre le règlement de l'UE plus strictement.

La procédure d'inscription des pays sur la liste peut désavantager les agriculteurs biologiques des pays non autorisés. Les agriculteurs biologiques des pays dont l'administration nationale ne remplit pas son rôle, ou dont les autorités nationales estiment que l'État n'a pas assez de ressources pour se doter du cadre juridique et administratif nécessaire à l'agriculture biologique, ne peuvent faire l'objet des procédures prévues à l'article 11.1, même si leurs produits sont certifiés et répondent aux exigences de l'UE en ce qui concerne le mode de culture. La procédure prévue à l'article 11.6 a été proposée comme solution de remplacement, mais elle oblige les exportateurs, les importateurs et les organismes de contrôle à se plier à un nombre de formalités bien plus élevé. Par ailleurs, contrairement à la procédure prévue à l'article 11.1, celles de l'article 11.6 exigent des autorisations d'importation particulières pour chaque chargement. Un autre problème tient à ce que, dans la pratique, l'application de ces procédures varie suivant les États membres, ce qui se traduit par des décisions arbitraires, des incertitudes et des exigences plus rigoureuses en matière d'information pour les exportateurs et les importateurs, et qui fausse les échanges.

L'une des conséquences du règlement (CE) n° 1788/2001, s'il est appliqué comme prévu, est que le délai pendant lequel l'organisme de certification du pays tiers doit procéder aux contrôles nécessaires, et délivrer un certificat de contrôle original, risque d'être trop court, notamment lorsqu'il s'agit de produits normalement vendus à l'état frais. (Les demandes de permis de commercialisation doivent être présentées à l'autorité compétente des États membres importateurs quelques mois avant que les produits puissent être importés.) Ces nouvelles réglementations devraient limiter les réactions variables aux offres à court terme sur le marché biologique. Par ailleurs, les entreprises qui fractionnent régulièrement les chargements devront faire face à de plus grands obstacles bureaucratiques que celles qui les laissent entiers.

Le fait que la dérogation faite aux importateurs au titre de l'article 11.6 expire le 31 décembre 2005 suscite naturellement beaucoup d'incertitudes, qui sont de nature à décourager les producteurs d'investir à long terme en s'engageant dans de solides partenariats d'exportation. Une étude sur l'Ouganda a cependant fait apparaître qu'aucun exportateur n'était même au courant du fait qu'officiellement, les procédures prévues à l'article 11.6 seront supprimées dans quelques années (voir plus loin).

### ***Certification de groupes de petits exploitants***

Dans les pays en développement, où de nombreux agriculteurs sont pauvres et cultivent de petits lopins de terre, le contrôle et la certification sont hors de prix. C'est pourquoi, dans la plupart de ces pays, les agriculteurs se regroupent pour obtenir une certification en recourant à des systèmes de contrôle interne (SCI). La certification d'un groupe n'est possible que s'il existe un nombre suffisant d'agriculteurs cultivant les mêmes espèces, selon les mêmes méthodes et dans des conditions similaires. Au début de 2001, les participants à un atelier réunissant des représentants d'organismes de certification, de groupes de producteurs, de négociants et d'autorités compétentes du monde entier ont forgé la définition d'un SCI : « un système d'assurance qualité étayé par des documents justificatifs, qui permet à l'organisme de certification extérieur de

déléguer l'inspection annuelle et individuelle des membres d'un groupe à un organisme ou à une unité identifiés relevant de l'exploitant certifié » (Elzakker et Schoenmakers, 2001). L'idée est que le rôle de l'organisme de certification consiste essentiellement à vérifier le bon fonctionnement du système de contrôle interne, plutôt qu'à inspecter directement les agriculteurs. L'IFOAM a établi des critères<sup>10</sup> pour la certification des groupes de petits exploitants.

Le règlement de l'UE, élaboré pour les conditions européennes, n'offre pas explicitement la possibilité de reconnaître le travail d'un système de contrôle interne inspecté par un organisme extérieur et d'accepter la certification d'un groupe. Les règles de l'UE stipulent que chaque agriculteur doit recevoir chaque année la visite d'un inspecteur indépendant. Dans la pratique, chaque État membre de l'UE traite la certification des groupes d'une manière différente, ce qui ne fait qu'ajouter aux incertitudes auxquelles sont confrontés les producteurs et entraîne souvent le retard ou l'interruption des expéditions. Par exemple, un État membre demande qu'au moins 25 % de tous les agriculteurs fassent l'objet d'une inspection extérieure annuelle, tandis que d'autres imposent une proportion de 5 % ou 10 %, et que d'autres encore ne fixent aucun chiffre (Elzakker et Schoenmakers, 2001).

### ***Agrément ou conformité aux normes ISO 65 ou EN 45011***

L'agrément – ou le contrôle de qualité des organismes qui conduisent les inspections, les essais ou la certification – se répand mais n'a pas encore percé dans tous les domaines. S'agissant de l'inspection des denrées alimentaires, par exemple, il n'existe en général qu'un seul organisme de certification agréé dans la plupart des pays européens. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1999, tous les organismes chargés de contrôler la production biologique doivent se conformer à la norme européenne EN 45011 (ou à son équivalent, la norme ISO 65). La garantie que ces organismes respectent la norme EN 45011 peut être délivrée par un organisme d'agrément officiel ou, dans le cas des États membres de l'UE et des pays « autorisés », par les « autorités compétentes » du pays. Cette prescription occasionne de sérieux problèmes aux exportateurs de produits biologiques dans les pays en développement, où les organismes de certification agréés sont pratiquement inexistantes en raison de la longueur et du coût de la procédure, ou parce qu'il n'existe pas d'organisme d'agrément officiel dans le pays. Elle disqualifie en particulier un certain nombre de certificateurs de pays en développement (comme le Chili) qui avaient auparavant procédé à la certification d'exportations vers l'UE (Twarog et Vossenaar, 2002).

Se fondant sur les critères de la norme ISO 65, l'IFOAM a mis au point un système d'agrément spécifique pour les produits de l'agriculture biologique ; ce système est mis en œuvre, de façon indépendante, par le Service international d'agrément des produits biologiques. Contrairement aux normes EN ou ISO, ce système se concentre sur la certification de la production plutôt que des produits, et ne s'applique pas seulement à la structure et aux procédures des organismes de contrôle, mais aussi à leurs activités concrètes en matière de supervision. Les pourparlers engagés depuis quatre ans avec la Commission européenne sur les conditions nécessaires pour que le système d'agrément de l'IFOAM soit considéré comme équivalent à la norme ISO 65 n'ont pas encore

10. Ces critères imposent l'inspection annuelle interne de tous les exploitants et l'inspection annuelle du groupe par un organisme de contrôle extérieur. La proportion des exploitants qui doivent faire l'objet d'une inspection externe varie suivant le nombre et la dimension des exploitations, et suivant le degré d'uniformité, le système de production et la structure de gestion.

débouché sur un résultat clair. Dans la pratique, toutefois, l'agrément IFOAM est accepté par plusieurs États membres de l'Union. En outre, sur de nombreux marchés, les détaillants pensent que l'IFOAM offre la meilleure garantie que les inspections sont menées de façon complète. Une fois de plus, la différence d'application des règles entre les États membres peut créer une situation incertaine pour les exportateurs.

## Réponses apportées par les pays en développement

Depuis 1991, plusieurs pays appliquent des lois visant à réglementer la production, la vente et le commerce des produits biologiques (Vaupel, 2001a). Nombre d'entre eux, en particulier les pays exportateurs, ont calqué leur législation sur celle de l'UE, en grande partie pour préserver leur accès au marché de l'UE<sup>11</sup>.

### *Ouganda*

Depuis six ans, l'Ouganda domine la production biologique en Afrique. Quelque 20 000 petits exploitants cultivent, sur environ 50 000 hectares (1.6 % de la superficie cultivée), du café (arabica et robusta), du coton, des graines de sésame et divers fruits selon des modes de production biologiques (Walaga, 2001).

Une étude de cas sur les exportations de denrées biologiques de l'Ouganda vers l'UE a montré que les exportateurs subissaient de nombreuses contraintes (Axelsson Nycander, 2000). Nombre de celles-ci, comme le coût élevé du transport, de la certification et du traitement séparé des produits, ainsi que la difficulté d'obtenir des informations précises sur le marché, relèvent des blocages propres à la première phase de développement d'un marché. L'étude a montré en outre que le régime d'importation de l'UE aggravait plusieurs de ces problèmes. La plupart des exportateurs interrogés ont déploré le manque d'informations sur les règles applicables. Les trois exportateurs qui avaient déjà tenté d'expédier des produits alimentaires certifiés avaient tous essuyé des retards avant d'obtenir la licence d'importation nécessaire. Comme les délais risquent de décourager les clients, et que la qualité et la valeur des produits agricoles se dégradent rapidement au cours du temps, ces retards peuvent être lourds de conséquences. Les produits risquent, par exemple, de devoir être vendus au prix, nettement plus bas, des produits non biologiques.

L'un des cas évoqués concerne la première cargaison de café robusta biologique certifié comme tel. Prête à être exportée en septembre 1999, celle-ci est restée bloquée plusieurs mois. Le temps que la suspension de l'autorisation d'importation soit levée, le client s'était désisté. En février 2000, les deux conteneurs se trouvaient encore à l'usine à Kampala. Le fait que certains États membres de l'UE aient mis du temps à accepter la certification délivrée par l'organisme suédois KRAV est à l'origine de ce retard. Ces problèmes ont découlé en partie de la confusion générale régnant à propos de la façon dont il faut faire respecter l'obligation pour les organismes de contrôle de se conformer à la norme européenne EN 45011. Il est difficile de savoir exactement ce qui s'est passé à cette occasion et de déterminer si c'est l'exportateur, l'importateur, l'organisme de certification ou les autorités du pays importateur qui ont ou n'ont pas envoyé les documents nécessaires à un certain stade. Remarquons simplement que, compte tenu du nombre élevé de parties concernées et du fait qu'une licence

11. Pour connaître l'historique de l'élaboration de la législation visant les produits biologiques en Amérique centrale et en Inde, se reporter aux travaux de Soto (2001), de Mahale (2001) et du Center for Science and Environment (2001).

d'importation est exigée pour chaque envoi, le risque est grand que le flux d'information et de documents soit interrompu à un moment quelconque.

Au début de l'année 2001, les principaux acteurs concernés du pays ont formé le Mouvement national d'agriculture biologique d'Ouganda (NOGAMU). L'un des objectifs du NOGAMU est de persuader le gouvernement d'établir un cadre réglementaire pour l'agriculture biologique. Le NOGAMU, qui travaille en étroite coopération avec plusieurs organismes publics, « a tiré les leçons de l'expérience européenne et s'emploie à prévenir l'émergence d'une situation où deux séries de normes biologiques seraient édictées parallèlement par les pouvoirs publics et le secteur privé » (Walaga, 2001).

### *Chili*

Depuis 1994, le Chili prend une part active à la commercialisation de denrées biologiques (essentiellement des fruits et légumes frais et transformés). On estime qu'en 1999/2000, les exportations se sont chiffrées approximativement à 4 millions d'USD, l'UE constituant l'une des principales destinations. Cependant, entre 1998 et 2000, la part des exportations de produits alimentaires biologiques du Chili vers l'UE a fortement chuté, passant de 64 % à 34 % (Bañados et Garcia, 2001). Ce déclin s'explique à la fois par des problèmes de qualité concernant certains produits exportés (plantes médicinales et produits sauvages) et par le fait que les organismes de certification chiliens n'ont plus été reconnus par l'UE en raison de la nouvelle obligation de conformité à la norme ISO 65. Les informations étant difficiles à obtenir, l'étude consacrée à l'impact du règlement européen sur la chaîne d'approvisionnement chilienne n'a pas pu déterminer le facteur qui a prévalu.

En 1999, le Chili s'est doté d'une loi nationale sur la production biologique, définissant un système d'inspection, de certification et d'agrément, en réponse aux exigences croissantes des marchés internationaux. La loi avait notamment pour objectif de mettre le système chilien en conformité avec les règlements les plus stricts concernant la production biologique, autrement dit ceux de l'UE. La même année, le Chili a demandé à figurer sur la liste des pays autorisés par l'Union.

### *Mexique*

L'Union des communautés de la région d'Istmo (UCIRI), organisation regroupant près de 3 000 petits exploitants du sud du Mexique, a 15 ans d'expérience dans le domaine de l'exportation de café biologique en Europe. Cette organisation se plaint de ce qu'à plusieurs reprises, des conteneurs sont restés immobilisés au port durant plusieurs mois pour des problèmes de documentation. Une fois, par exemple, elle a finalement pu faire parvenir le café à destination en passant par un autre État membre de l'Union, mais a failli perdre son client. Le traitement strict de la certification des groupes d'exploitants semble avoir été l'une des raisons de ce blocage. L'organisation déclare qu'elle doit désormais être certifiée par deux organismes de certification différents (dont l'un est suisse) pour pouvoir continuer à exporter vers l'Europe. De nombreuses organisations plus petites ne peuvent pas se le permettre, et tentent de se faire certifier par des organismes des États-Unis et d'exporter dans ce pays (pour le moment tout au moins, car lorsque la réglementation des États-Unis entrera en vigueur, les choses risquent de changer). Ils ajoutent : « ce qui nous préoccupe le plus, c'est que les nouveaux règlements conduisent les intéressés à se soucier davantage de la paperasserie que de l'écologie. Au lieu de réduire les possibilités de fraude, ils ne font que les accroître. » (Van der Hoff, 1999 et 2000)

## Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

En juin 2004 la Commission européenne a adopté un nouveau « Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques ». Le plan d'action présente une liste de 21 mesures concrètes à mettre en œuvre, dont un certain nombre auraient une incidence positive sur les importations en provenances des pays en développement. Le texte concerné figurant dans l'Action 19 et l'Action 20 est le suivant (CCE, 2004) :

### Action 19

Multiplier les efforts pour inscrire des pays tiers sur la liste d'équivalence, y compris en ce qui concerne les évaluations sur place.

Modifier le règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil concernant l'agriculture biologique en remplaçant la dérogation nationale actuelle pour les importations par un nouveau régime permanent faisant appel aux évaluations techniques de l'équivalence réalisées par des organismes désignés à cet effet par la Communauté. Pour ce faire, une liste communautaire unique et permanente d'organismes d'inspection reconnus comme équivalents pour leurs activités dans les pays tiers qui ne figurent pas encore sur la liste d'équivalence pourrait être établie, après réalisation des consultations appropriées.

Continuer à garantir que la définition de l'équivalence avec les pays tiers tienne compte des différences de climat et de conditions de culture et d'élevage, ainsi que du stade de développement de l'agriculture biologique dans chaque pays.

Lors de l'entrée en vigueur de ce régime, donner à tous les produits importés l'accès au logo communautaire.

### Action 20

Effectuer une comparaison systématique entre les normes communautaires en matière d'agriculture biologique, les lignes directrices du Codex Alimentarius et les normes de l'IFOAM (voir également action 2). Multiplier les efforts en vue d'une harmonisation générale et du développement d'un concept multilatéral d'équivalence, fondé sur les lignes directrices du Codex Alimentarius, en collaboration avec les États membres, les pays tiers et le secteur privé. Contribuer au renforcement des capacités dans les pays en développement, dans le cadre de la politique de développement de l'UE, en facilitant la transmission de l'information sur les possibilités offertes par des instruments de soutien plus général à utiliser en faveur de l'agriculture biologique. D'autres mesures destinées à faciliter les échanges de produits biologiques provenant des pays en développement seront envisagées.

Ce plan constitue en partie une réponse à une forte demande de la part des consommateurs au cours des dernières années, mais aussi de la reconnaissance des limites de la législation d'origine. Il se fonde sur de vastes consultations, comprenant une consultation en ligne en 2003, une audition en janvier 2004, et des réunions avec les États membres et les groupes de parties prenantes.

## Observations

La promulgation en 1991 d'un règlement à l'échelle de l'UE sur les modes de production biologique de denrées agricoles, et celle de procédures de contrôle de ces produits, ont contribué à harmoniser au sein de la Communauté européenne ce qui, jusqu'alors, avait été un marché très fragmenté et très peu réglementé. La confiance des consommateurs dans les produits biologiques s'est de ce fait accrue.

Toutefois, la mise en œuvre de nombreux détails du règlement a été laissée à la discrétion des États membres, ce qui a alourdi les obligations faites aux exportateurs en matière d'information. Les procédures d'importation dans l'UE de produits obtenus selon des modes de production biologiques étaient initialement censées être facilitées par la négociation d'accords d'équivalence entre la Commission européenne et les gouvernements des pays exportateurs. Or, il apparaît que l'obtention d'une équivalence demande plusieurs années de négociations, en particulier pour les pays en développement. La principale procédure de substitution, qui permet à des produits originaires de pays tiers d'entrer dans l'UE si l'importateur soumet une documentation prouvant que les produits ont été obtenus et certifiés conformément à des normes équivalentes à celles de l'UE, est plus lourde (chaque chargement nécessitant une autorisation séparée), et a entraîné dans certains cas des retards dans les expéditions. Enfin, le caractère temporaire de cette « dérogation à l'importation » a accentué les incertitudes concernant l'accès futur au marché européen.

La reconnaissance, par la Commission européenne, que les procédures d'évaluation de la conformité pour les importations des produits biologiques, notamment des pays en développement, devaient être améliorées mène à une modification fondamentale de la réglementation. Les modifications, alliées à une politique plus active de renforcement des capacités, devraient contribuer de façon importante à faciliter le commerce des produits biologiques provenant des pays en développement.

## Références

- Axelsson Nycander, Gunnel (1999), « Council Regulation 2092/91 : Consequences for the Import of Organic Products from Developing Nations », Swedish International Development Authority (Sida), Stockholm, version anglaise 02-03-2000.
- Axelsson Nycander, Gunnel (2000), *Securing Access to the EU Market : Organic Exports from Developing Countries : Case Study on Uganda*, Swedish International Development Authority (Sida), Stockholm.
- Bañados, Felipe et Marian Garcia (2001), « Impact of EU Organic Product Certification Legislation on the Development of the Chilean Organic Supply Chain », document présenté au 72ème Séminaire de l'AEEA sur la commercialisation des aliments biologiques, Chania, Crète, Grèce, 7-10 juin, <http://organic-research.com/> (réservé aux abonnés).
- Bowen, Diane (2001), « The US National Organic Program : Moving Towards Implementation », *The Organic Standard*, n° 5, septembre, pp. 13-14.
- CCE : Commission des Communautés européennes (1999), Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil, du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique des produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (version consolidée non officielle).
- CCE, Direction générale du développement (2000a), « Agricultural Sub-Sector Strategy Paper », Bruxelles, <http://europa.eu.int/comm/development/rurpol/outputs/agricultural/agriculturalssp.pdf>.
- CCE (2000b), *Agriculture biologique : Guide sur la réglementation communautaire*, <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/rurpol/outputs/agricultural/agriculturalssp.pdf>.
- CCE (2004), « Plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques », SEC(2004)739 et COM(2004)415 final, Bruxelles, 10 juin 2004. [http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/plan/comm\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/plan/comm_fr.pdf).
- Center for Science and Environment (2001). « Untapped Potential », *Down to Earth*, vol. 10, n° 8, 15 septembre, [www.oneworld.net/cse/html/dte/dte20010915/dte\\_analy1.htm](http://www.oneworld.net/cse/html/dte/dte20010915/dte_analy1.htm).
- Crucefix, David (2001), « IFOAM Accreditation : Organic Industry Self-regulation », *The Organic Standard*, n° 2, juin, pp. 15-17.
- Elzakker, Bo van et Michiel Schoenmakers (2001), « Smallholder Group Certification », *The Organic Standard*, n° 1, mai, pp. 6-11.
- FAO/OMS, Commission du Codex Alimentarius, Alinorm CAC/3232-1999.

- ITC (2001), « Overview of World Markets for Organic Food & Beverages 2000 » (estimations).
- Mahale, Prabha (2001), « Indian Regulations for Organic Products », *The Organic Standard*, n° 4, août, pp. 1-2.
- Rundgren, Gunnar (2000), « Organic markets », document préparé pour la conférence, Entering World Organic Trade, Bangkok, novembre, [www.grolink.se/papers\\_studies.htm](http://www.grolink.se/papers_studies.htm).
- Rundgren, Gunnar (2002), « Overview of the Implementation of the EU Organic Regulatory System », *The Organic Standard*, n° 9, janvier, pp. 3-10.
- Sakuyoshi, Mutsumi (2001), « Japanese Organic Rules and Implementation », *The Organic Standard*, n° 1, mai, pp. 2-5.
- Soto, Gabriella (2001), « Organic Certification in Central America », *The Organic Standard*, n° 4, août, pp. 7-10.
- Twarog, Sophia et Rene Vossenaar (2002), « Obstacles Facing Developing Country Exports of Organic Products to Developed Country Markets », in Gunnar Rundgren et Willie Lockretz (dir. pub), *Conference Reader for the IFOAM Conference on Organic Guarantee Systems : International Harmonisation and Equivalence in Organic Agriculture*, 17-19 février, Nuremberg, [www.ifoam.org/pub/reader.pdf](http://www.ifoam.org/pub/reader.pdf).
- Van der Hoff, Francisco (1999), Lettre adressée à Eva Mattson à l'organisme de certification KRAV, datée 13 octobre 1999.
- Van der Hoff, Francisco (2000), « Is It Possible to Export Organic Products from Third World Countries to the EU? », Commentaire sur le rapport de Gunnel Axelsson Nycander « Securing Access to the EU Market, Case Study on Uganda », 24 mai.
- Vaupel, Suzanne (2001a), « Chaos or Harmony? Interface of National, International, and Private Sector Standards », *The Organic Standard*, n° 2, juin, pp. 8-12.
- Walaga, Charles (2001). « Uganda : Organic Agriculture Catches On », *The Organic Standard*, n° 5, septembre, pp. 4-8.

## *Chapitre 15*

### **Réglementation japonaise en matière d'étiquetage des produits végétaux biologiques**

Ce chapitre décrit en détail la réglementation japonaise en matière d'étiquetage biologique des aliments provenant de végétaux, y compris les modalités de certification et accréditation des fournisseurs étrangers.

## Introduction

Ces dix dernières années, les consommateurs japonais en sont venus à attacher une grande importance à la sécurité de leur alimentation. C'est pour répondre que le 1<sup>er</sup> avril 2001, le gouvernement japonais a mis en place une réglementation contraignante relative aux produits biologiques d'origine végétale, aussi bien bruts que transformés, dans le cadre du système des normes agricoles japonaises (JAS), un vaste ensemble de mesures définissant diverses normes applicables aux produits agricoles. Le principal objet de cette réglementation était de fournir aux consommateurs japonais, par le biais de l'étiquetage, une information digne de foi sur les denrées alimentaires tant importées que produites sur le territoire national.

Le Japon a besoin d'importer de grandes quantités de produits agricoles, en particulier d'ingrédients destinés aux préparations alimentaires. C'est aussi le cas des aliments biologiques. Les offres de vente de produits biologiques effectuées au niveau du Foodex, la plus grande foire commerciale concernant les aliments et boissons en Asie-Pacifique, ont enregistré une forte croissance ces dernières années. Les chiffres exacts des ventes ne sont pas disponibles, car il n'existe pas encore de statistiques distinctes pour les produits biologiques et les produits issus de l'agriculture conventionnelle, mais en 2000, la valeur du marché japonais se situait, d'après la plupart des sources, entre 3.7 et 4.5 milliards d'USD, avec un taux de croissance d'environ 15 % par an (MRS/CTCS, 2001). Les principaux exportateurs vers le Japon sont les États-Unis, la Chine, le Canada, la Thaïlande et le Brésil.

Les ventes d'aliments et de boissons biologiques au Japon approchent les 4 milliards d'USD par an, et croissent à un taux annuel de 15 %. Une large part de ce marché doit logiquement être alimentée par des importations. Nombre des proches pays asiatiques en développement se sont montrés intéressés par la possibilité d'accéder à ce marché en plein essor. La Chine, par exemple, espère pouvoir s'appuyer sur la vaste main d'œuvre dont elle dispose pour produire des denrées biologiques qui sont plus coûteuses à obtenir ailleurs. Toutefois, étant donné le grand nombre de cas d'utilisation frauduleuse de la norme et du label JAS récemment constatés, l'application plus rigoureuse du système JAS, et en particulier de l'étiquetage des produits biologiques, est de plus en plus exigée. On a ainsi constaté que certains aliments transformés importés de Chine, fabriqués à partir de produits agricoles biologiques et portant le logo biologique JAS, contenaient plus que la teneur maximale de résidus de pesticides stipulée dans la loi japonaise sur l'hygiène des aliments. Il s'est avéré que des aliments biologiques avaient été mélangés avec des aliments non biologiques, et des mesures ont été prises pour éviter de tels problèmes à l'avenir.

Si les normes japonaises de production d'aliments biologiques sont très voisines des normes internationales reconnues, les exigences relatives aux qualifications des opérateurs (agriculteurs, transformateurs, reconditionneurs et importateurs) font une place importante aux procédures et critères concernant la personne chargée de la « notation » et à l'entretien d'un système de contrôle et de suivi des opérations. Pourtant, en comparaison avec d'autres réglementations nationales concernant les produits biologiques, celle du Japon présente des caractéristiques qui autorisent une plus grande souplesse dans la satisfaction de ses exigences.

## Élaboration de la mesure environnementale

Les aliments biologiques ont connu une popularité croissante au Japon durant la dernière décennie. Cependant, comme c'est le cas dans d'autres pays, le marché des produits biologiques était encore récemment auto-régulé, ce qui signifie qu'aucun système contraignant ne permettait de vérifier les déclarations des producteurs affirmant que leurs produits étaient « biologiques » ou « sans produits chimiques ». À partir de la fin des années 80 et jusqu'en 1992, un petit nombre de négociants japonais souhaitant exporter leurs produits biologiques vers les États-Unis et l'Europe ont eu recours à des organismes étrangers de certification pour homologuer leurs produits. La certification pour le marché intérieur japonais demeurait cependant rare.

Le premier acte posé par le ministère japonais de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFF), a été d'élaborer des lignes directrices facultatives concernant l'étiquetage des produits biologiques, et de les publier en avril 1992. Au cours des cinq années suivantes, la certification des produits biologiques s'est développée au Japon, en particulier parmi les entreprises de transformation et les négociants. Quelques organismes japonais ont été mis en place pour délivrer des certifications selon les normes de la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM) ([www.ifoam.org/](http://www.ifoam.org/)) ou du secteur privé des États-Unis, mais la plupart des opérateurs ont cherché à obtenir la certification d'organismes basés aux États-Unis. Les lignes directrices facultatives n'ont pourtant pas empêché les opérateurs de mettre sur le marché des produits prétendument biologiques, mais qui n'étaient nullement issus de culture biologique. Cela a créé une pression suffisante pour conduire à l'élaboration de normes nationales contraignantes. L'idée a été défendue aussi bien par les producteurs, soucieux de se protéger de concurrents peu scrupuleux, que par les consommateurs souhaitant être assurés que les produits qu'ils achetaient étaient réellement obtenus selon des méthodes biologiques.

En 1998, le MAFF a décidé d'instituer une réglementation nationale concernant les produits biologiques, dans le cadre de la loi relative à la normalisation et à l'étiquetage correct des produits agricoles et forestiers (la loi 175, connue sous le nom de loi JAS)<sup>1</sup>. Deux facteurs externes ont influencé cette décision. Le premier était le fait que l'Union européenne et les États-Unis avaient, l'un comme l'autre, élaboré ou entrepris d'élaborer leur propre réglementation concernant les produits biologiques. Même si le Japon était essentiellement un importateur de produits biologiques, il en exportait également vers les États-Unis<sup>2</sup>. L'administration japonaise a aussi été influencée par les discussions en cours au sein de la Commission du Codex Alimentarius, qui ont finalement abouti à la publication en 1999 de directives internationales concernant les produits biologiques (CAC/GL 32-1999).

Lors de l'élaboration de sa réglementation en matière d'étiquetage des produits biologiques, le gouvernement japonais a tenu le public informé des évolutions en cours et lui a donné la possibilité d'exprimer son point de vue. Le 30 mars 1999, le Japon a informé le Comité des obstacles techniques au commerce de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (dit « Comité OTC ») de son intention de réviser la loi JAS,

1. La loi japonaise sur les normes agricoles (loi 175) a été créée en 1950 afin de protéger les droits des consommateurs à l'information sur les denrées alimentaires.
2. Le règlement de l'Union européenne concernant l'agriculture biologique (CEE 2092/91) a été à l'origine de l'élaboration de réglementations sur les produits biologiques dans de nombreux pays ; voir le chapitre 14.

notamment ses normes biologiques, et a fixé au 7 mai 1999 la date limite de transmission des commentaires (Japon, 1999a)<sup>3</sup>. La loi révisée a été votée par la Diète en juillet 1999, et notifiée au Comité OTC le 22 octobre 1999, l'échéance de dépôt des commentaires étant fixée au 15 décembre 1999 (Japon 1999b, 1999c). Durant cette période, le MAFF a fourni, sur demande, le résumé en anglais des textes de la loi révisée et des projets de réglementation. Le 20 janvier 2000, soit cinq semaines après la date butoir de transmission des commentaires, le MAFF a promulgué les textes réglementaires détaillés d'application de la loi, l'un concernant les produits biologiques d'origine végétale<sup>4</sup>, et l'autre les préparations alimentaires issues de produits biologiques d'origine végétale<sup>5</sup>. La réglementation est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2001.

Au Japon, certains producteurs ont exprimé leur frustration devant le peu de temps accordé pour les commentaires et révisions de la réglementation proposée<sup>6</sup>. Pour certains agriculteurs japonais, le problème semble être que les normes de la loi JAS leur paraissent trop proches des contextes européen et américain, et ne sont par conséquent pas entièrement compatibles avec la situation japonaise. De fait, les normes biologiques japonaises ont été calquées sur les lignes directrices et normes internationales existantes, comme les directives du Codex Alimentarius et la Règle de base IFOAM. Par ailleurs, de nombreux exploitants japonais s'inquiètent de la concurrence exercée par les produits biologiques importés. Quelques-uns, incapables d'obtenir la certification, ont purement et simplement abandonné l'emploi de méthodes biologiques. Néanmoins, depuis que la loi JAS est entrée en vigueur, le nombre total de certifications dans le domaine biologique au Japon a augmenté (tableau 15.1).

**Tableau 15.1. Organismes certifiés pour l'apposition du label biologique JAS sur les denrées alimentaires**

Chiffres au 18 octobre 2002 et au 31 janvier 2004<sup>1</sup>

Localisation	Exploitations agricoles et groupes d'agriculteurs		Entreprises de transformation		Reconditionneurs		Importateurs		Total	
	Octobre 2002	Janvier 2004	Octobre 2002	Janvier 2004	Octobre 2002	Janvier 2004	Octobre 2002	Janvier 2004	Octobre 2002	Janvier 2004
Japon	1 479	1 939	702	871	422	601	86	107	2 689	3 518
Pays étrangers	197	316	198	327	40	60	n.d.	n.d.	435	703
Total	1 676	2 255	900	1 198	462	661	86	107	3 125	4 221

1. Les intitulés des colonnes dans le document concernant 2004 sont "managers du processus de production", "fabricants", sous-divisions de vente" et "importateurs".  
n.d. = non disponible.

Sources: 2002: D'après des sources du MAFF; 2004: MAFF (2004), p. 9.

3. Par la suite, l'échéance a été reportée au 22 mai 1999.
4. Notification MAFF n° 59 du 20 janvier 2000.
5. Notification MAFF n° 60 du 20 janvier 2000.
6. Mutsumi Sakuyoshi, vice-président de l'Association japonaise des inspecteurs des produits biologiques, communication personnelle avec Gunnar Rundgren, avril 2002.

La réglementation s'applique uniquement aux produits biologiques d'origine végétale et aux produits transformés qui en sont issus. Les produits d'élevage, les cosmétiques, les médicaments naturels et les alcools ne sont pas concernés. La réglementation précise également que le terme « biologique » (*yuki* en japonais), ne peut pas être employé seul mais uniquement en association avec le logo biologique JAS (figure 15.1). Elle s'applique à l'étiquetage des produits, mais non aux autres documents commerciaux tels que dépliants, publicités ou matériel imprimé similaire. De plus, elle fixe des critères concernant : l'agrément des organismes de certification ; les quatre catégories d'opérateurs certifiés (agriculteurs, transformateurs ou fabricants, conditionneurs et importateurs) ; et les méthodes d'inspection<sup>7</sup>.

Figure 15.1. Le logo biologique officiel JAS



Comme c'est le cas pour toutes les normes relatives aux produits biologiques, les normes biologiques JAS concernent non les propriétés du produit final lui-même, mais la manière dont les produits ont été obtenus et transformés, depuis l'exploitation agricole jusqu'au conditionnement final. À cet égard, elles se rapprochent assez étroitement des directives du Codex Alimentarius et des normes de l'IFOAM. La principale différence entre le système JAS et les autres systèmes réside dans l'importance qu'il accorde aux qualifications de la personne chargée de la « notation »<sup>8</sup>, dite « responsable de la notation ». Cette personne doit mener à bien une formation spéciale. Le rôle du responsable de la notation est comparable à celui d'un auditeur interne, tel que défini dans la série de normes 10011 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

Seuls les organismes de certification agréés par le MAFF, dénommés organisations agréées de certification (RCO – Registered Certification Organisations) ou organisations étrangères agréées de certification (RFCO – Registered Foreign Certification Organisations) au Japon, peuvent certifier des opérateurs. Lorsqu'elle dépose sa demande d'agrément, une R(F)CO doit préciser la catégorie sous laquelle elle souhaite obtenir l'autorisation d'effectuer des certifications. Au mois de novembre 2002, il existait 63 RCO agréées à l'intérieur du Japon et douze à l'extérieur du pays.

7. Respectivement, notifications 808, 818, 819, 820, 821 et 830, toutes parues le 9 juin 2000.

8. Dans le système JAS relatif aux produits biologiques, le terme « notation » est utilisé pour désigner l'acte de qualification d'un produit comme « biologique ».

Il existe actuellement trois moyens par lesquels des produits agricoles peuvent obtenir le logo biologique JAS (MAFF 2002 et 2004 ; figure 15.2) :

*1(a) Certification au Japon par une organisation agréée de certification.* Une RCO basée au Japon certifie la production ou la transformation, ou les deux, dans le pays exportateur. Une dizaine d'organismes offrent actuellement la certification aux opérateurs étrangers. Une fois certifié par la RCO, l'opérateur étranger est autorisé à apposer le label biologique JAS sur ses produits.

*1(b) Certification par une organisation étrangère agréée de certification dans le pays exportateur.* Afin d'être agréée en tant que RFCO, l'organisation étrangère doit être basée dans un pays que le MAFF considère comme disposant d'un système équivalent à celui du Japon. Par ailleurs, elle doit s'acquitter d'une redevance<sup>9</sup> et être agréée par le MAFF. Une RFCO peut également délivrer des certifications dans des pays (autre que le Japon) autres que celui dans lequel elle mène ses activités principales, à condition que lesdits pays étrangers soient inclus dans « la zone où est fourni le service de certification » lors du dépôt de la demande d'agrément<sup>10</sup>. Il n'existe aucune exigence concernant l'équivalence du système de ces pays avec celui du Japon. Une fois la certification délivrée par la RFCO, l'opérateur étranger peut apposer le label biologique JAS sur ses produits.

*2. Recertification des importations.* La production et/ou la transformation des matières premières biologiques est certifiée par une organisation de certification basée dans le pays exportateur, alors que l'importateur japonais est certifié par une RCO située au Japon. La RCO évalue la conformité avec les normes JAS, pour les ingrédients biologiques devant être employés dans des denrées alimentaires biologiques transformées. Le transformateur japonais certifié, qui se trouve également être l'importateur, appose le label biologique JAS. Cette option peut uniquement être employée pour les matières premières qui doivent subir une transformation ultérieure, c'est-à-dire qu'elle ne peut être employée pour des produits finis ou pour des produits qui sont reconditionnés au Japon.

*3. Recours à des services contractuels d'inspection.* Les R(F)CO peuvent déléguer l'inspection à des organisations de certification des pays exportateurs à travers un « contrat de confiance avec transmission des données relatives aux inspections », à condition que l'organisation de certification se conforme aux exigences suivantes :

- L'organisation est reconnue ou agréée comme organisme de certification par le gouvernement du pays, l'administration locale ou une organisation internationale dont la fiabilité est confirmée, comme le Service international d'accréditation pour l'agriculture biologique (IOAS)<sup>11</sup>.

9. L'agrément a une validité de cinq ans et peut être renouvelé. Les droits sont de 51 200 JPY (415 USD) pour l'agrément initial et de 37 200 JPY (302 USD) pour un renouvellement. Dans les deux cas, le candidat doit couvrir les frais de déplacement de deux auditeurs du Japon. Si le candidat est engagé dans des activités de notation (c'est-à-dire de certification) et s'il est accrédité par le pays dans lequel il opère, les droits initiaux sont de 60 500 JPY (490 USD) et les droits de renouvellement de 45 500 JPY. Dans les deux cas, le candidat doit couvrir les frais de déplacement de deux auditeurs du Japon. Voir l'article 25 de l'ordonnance d'application de la loi JAS.

10. La NASAA (organisme de certification australien), par exemple, est agréée par le MAFF pour effectuer des certifications partout dans le monde.

11. Le dernier cité est l'entité qui effectue l'accréditation IFOAM selon les Règles de base IFOAM.

- L'organisation possède une importante expérience en tant qu'organisme certificateur pour les denrées alimentaires biologiques.

### Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement

Les producteurs, importateurs, inspecteurs et organismes de certification ont disposé d'un peu moins d'un an (jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2001) pour se préparer aux nouvelles lois en matière d'étiquetage. Or, les ingrédients biologiques employés comme matières premières destinées à la transformation ont pu pénétrer dans le pays suivant des dispositions provisoires moins rigoureuses jusqu'à la fin du mois de mars 2002.

Naturellement, les difficultés ont été encore plus grandes pour les producteurs et exportateurs des autres pays confrontés aux nouvelles réglementations, dans la mesure où il leur fallait commencer par traduire les documents s'y rapportant (en supposant qu'ils aient su qu'une nouvelle réglementation était sur le point d'être mise en place). Les règles et certains des documents d'orientation ont finalement été traduits en anglais entre octobre 2000 et mars 2001, mais certains exportateurs étrangers ont trouvé peu familière la terminologie contenue dans ces documents (par exemple le terme de « notation »). De fait, dans un cas au moins, le MAFF a dû publier une traduction révisée (non officielle), afin de corriger des erreurs apparues dans la traduction antérieure.

Le système JAS met l'accent sur la neutralité, l'équité et la fiabilité des services de notation et de certification, autant de critères visant à assurer la protection des consommateurs. Ce principe s'applique aussi à l'agrément des RFCO et aux critères utilisés par le MAFF pour déterminer l'équivalence avec le système JAS. Ces critères reposent sur la preuve que le système d'étiquetage du gouvernement étranger est correctement mis en œuvre et que son label est fiable (c'est-à-dire que des dispositions satisfaisantes sont en place pour détecter les usages frauduleux). Étant donné la rapidité avec laquelle le Japon a reconnu les normes biologiques de l'Australie, de l'UE et des États-Unis, les procédures ne semblent pas particulièrement lourdes, du moins pour les pays développés disposant de règles bien établies dans ce domaine. L'Australie a obtenu une détermination d'équivalence en mars 2001, et cinq de ses organismes de certification sont actuellement agréés en tant que RFCO (JASA, 2002). L'UE a conclu un accord avec le Japon en mars 2001, et la première des organisations européennes (en Autriche) a été approuvée au début de 2002. Depuis une quinzaine d'autres organismes de certification de pays européens ont été agréés. Les États-Unis ont négocié la reconnaissance de leurs produits biologiques peu après l'entrée en vigueur de la réglementation. Un accord provisoire a été conclu en 2001, et en mars 2002 une détermination finale a été établie. Désormais, les produits agricoles d'origine végétale exportés par ces pays, et ayant déjà été certifiés biologiques selon leurs propres normes nationales, peuvent être étiquetés ou représentés au Japon comme biologiques, sous réserve d'une certification RFCO ou recertification par un importateur agréé<sup>12</sup>.

12. Les accords d'équivalence avec l'UE et les États-Unis stipulent plusieurs conditions accessoires. En vertu de l'accord entre le Japon et l'UE, le chlorure de calcium ne peut pas être employé dans les aliments biologiques crus ou transformés exportés au Japon, même s'il peut l'être au sein de l'UE. Conformément à l'accord passé avec les États-Unis, l'acide humique obtenu par extraction en milieu ammoniacal, le sulfonate de lignine et le bicarbonate de potassium ne peuvent pas être employés dans les aliments biologiques crus ou transformés exportés au Japon, même si ces substances sont autorisées par les normes des États-Unis relatives aux produits biologiques. L'acide

**Tableau 15.2. État de la réglementation biologique en Asie du Sud, du Sud-Est et de l'Est, début 2002<sup>1</sup>**

Pays	Réglementation nationale en place ?	Stade de mise en œuvre, si pas encore en place
Bangladesh	–	Pas d'initiative
Bhutan	–	Pas d'initiative
Cambodge	–	Pas d'initiative
Chine	Oui	–
Corée	Oui	–
Hong Kong, Chine	–	Protocole sur les pratiques, achevé
Inde	Oui	–
Indonésie	–	Début des consultations et rédaction de la réglementation
Japon	Oui	–
Laos	–	Pas d'initiative
Malaisie	–	Normes finalisées
Mongolie	–	Pas d'initiative
Népal	–	Pas d'initiative
Pakistan	–	Pas d'initiative
Philippines	–	Début des consultations
Sri Lanka	–	Pas d'initiative
Taipeh chinois	Oui	–
Thaïlande	Oui?	Système d'inspection et de certification en cours de finalisation
Vietnam	–	–

1. Trois pays qui ont été contactés n'ont fourni aucune information : Myanmar (Birmanie), Corée du Nord et Papouasie Nouvelle Guinée.

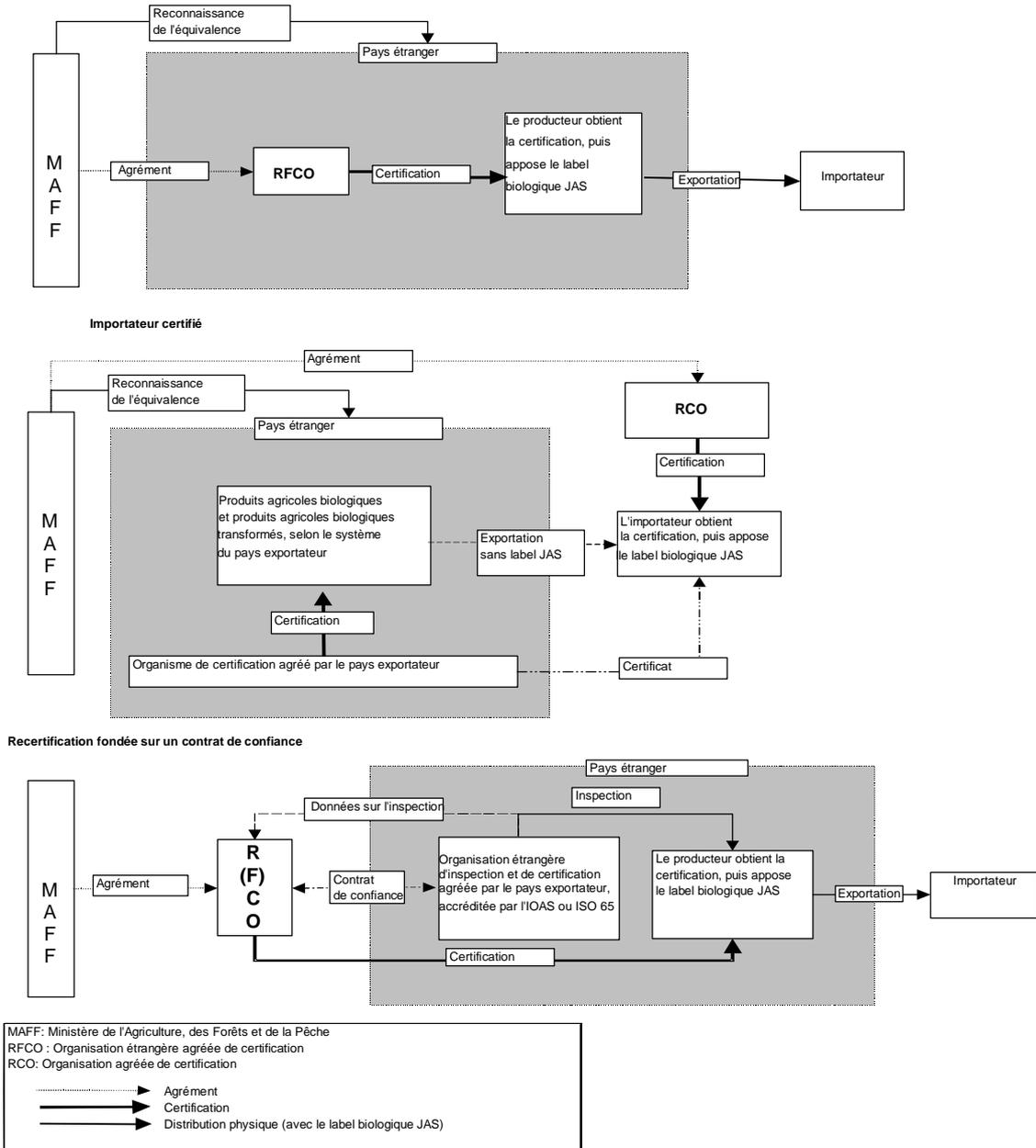
Source : *The Organic Standard*, n° 10, février 2002, p. 7.

Les producteurs et transformateurs de produits biologiques des pays en développement souhaitant exporter leurs produits au Japon sous l'appellation « biologique » disposent cependant d'autres solutions. Au sein de la région, seuls cinq gouvernements de pays en développement ont mis en place des règles en matière d'agriculture biologique : la Chine, la Corée, l'Inde, le Taipei chinois et la Thaïlande (tableau 15.2). Seules l'Inde et la Thaïlande ont à ce jour déposé une demande de détermination d'équivalence. Tant que l'équivalence n'est pas reconnue, les exportateurs potentiels de ces pays et d'autres ont le choix entre : être certifiés par une RCO (basée au Japon) ou par une RFCO déjà active dans leur pays au moment du dépôt de leur demande d'agrément auprès du MAFF ; ou trouver une organisation accréditée par l'IOAS dans leur pays, avec laquelle une RCO ou une RFCO serait disposée à passer un contrat de confiance.

humique obtenu par extraction en milieu ammoniacal et le sulfonate de lignine sont des amendements non biodégradables agissant sur le sol ou sur les plantes ; le sulfonate de lignine est aussi employé comme agent de suspension dans les manipulations post-récolte. Le bicarbonate de potassium est principalement employé dans la lutte phytosanitaire.

**Figure 15.2. Certification par une organisation étrangère agréée de certification RFCO**

La même règle s'applique à une RCO japonaise établissant une certification dans un pays étranger.  
 Une RCO ou une RFCO peut également établir des certifications dans d'autres pays ne disposant pas d'un système équivalent, si son siège est situé dans un pays dont le système est reconnu.



Même si la Chine a promulgué une loi concernant les produits biologiques, et possède son propre organisme de certification, ses producteurs semblent avoir principalement employé la première option indiquée ci-dessus. Les producteurs chinois pensaient que l'instauration d'un système d'étiquetage des aliments biologiques au Japon leur donnerait plus de chances de vendre ce type de denrées alimentaires avec une valeur ajoutée. Ils ont déployé de gros efforts pour obtenir la certification japonaise de leurs aliments biologiques, et en juin 2002, 100 producteurs en Chine avaient été certifiés. Cependant, un petit nombre de certificateurs biologiques japonais, tels que la

JONA (Association japonaise pour les aliments biologiques et naturels) et la NOAPA (Association nipponne pour les produits agricoles biologiques) ont tenté de mettre en place des dispositifs de coopération avec des certificateurs chinois, qui pourraient finalement aboutir à une recertification, effectuée sur la base de contrats de confiance.

La plupart des allégations étayées de problèmes de mise en œuvre proviennent des États-Unis, premier exportateur d'aliments biologiques au Japon. Un opérateur américain, par exemple, s'est plaint de ce qu'il devait recertifier toutes ses installations selon les normes JAS, pour un coût de plus de 20 000 USD la première année (Weinberg, 2002). Il lui fallait habiliter, former et désigner, pour chaque installation, un responsable chargé de la notation, moyennant donc un coût supplémentaire en temps et en argent. En outre, il devait élaborer un mode opératoire normalisé redondant et un rapport de notation pour chaque installation, de façon à ce que sa piste de vérification existante puisse être reconnue comme conforme aux normes JAS.

### Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Le Japon a soutenu le développement d'une agriculture biologique tournée vers l'exportation dans plusieurs pays en développement, en fournissant des conseils sur l'établissement de réglementations dans le domaine des produits biologiques. Ainsi, la personne chargée, au Japon, de veiller à l'application des normes biologiques s'est rendue en Thaïlande en janvier 2001 afin d'expliquer le système japonais et de contribuer à la mise sur pied d'un système thaïlandais équivalent<sup>13</sup>.

### Observations

Toutes les réglementations contraignantes en matière d'étiquetage sont potentiellement à même de créer des barrières commerciales ou de favoriser les échanges. La présente étude de cas illustre les deux possibilités. S'agissant des perspectives de débouchés, le fait que de nombreux producteurs nationaux ayant auparavant affirmé que leurs produits étaient biologiques ne seront plus en mesure de le faire en raison des nouvelles réglementations devrait donner aux fournisseurs étrangers la possibilité de « compenser le manque » créé par la réduction de la production locale. De plus, dans la mesure où les rédacteurs des normes japonaises ont été inspirés par des textes internationaux clés, en particulier les directives de la Commission du Codex Alimentarius et les règles de base de l'IFOAM, les agriculteurs des pays qui ont aussi suivi ces lignes directrices ne devraient guère avoir de mal à se conformer aux volets des réglementations relatifs aux méthodes de production. Par ailleurs, ces normes s'inscrivant dans un cadre réglementaire général, il est plus facile aux exportateurs familiarisés avec d'autres prescriptions japonaises de les comprendre.

Pour les exportateurs, la principale voie de pénétration du marché japonais – la reconnaissance de l'équivalence des normes d'autres pays – est directe et ne nécessite même pas la réciprocité<sup>14</sup>. À court ou moyen terme, cependant, les exportateurs de la

- 
13. Hiroshi Tatsuguchi, directeur adjoint chargé du système des aliments biologiques, Division des normes et de l'étiquetage, Bureau de la politique générale en matière d'alimentation, ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, communication personnelle avec Gunnar Rundgren, avril 2002.
  14. Dans deux cas, par exemple, l'équivalence n'est reconnue que dans un seul sens : le Japon a immédiatement reconnu l'équivalence des systèmes de certification des États-Unis et de l'UE. L'examen de l'équivalence du système japonais, en cours aux États-Unis et en Europe, n'a en revanche guère progressé, malgré les fréquentes demandes du Japon.

plupart des pays en développement de la région ne pourront plus user de cette option. Une équivalence formelle des normes nationales peut uniquement être reconnue là où de telles normes existent, et jusqu'à présent, très peu de pays asiatiques ont adopté des normes nationales. Les organismes locaux de certification (dans la mesure où ils existent) ont peu de chances d'obtenir le statut de RFCO ; la plupart des producteurs seront contraints de s'adresser à une RCO ou une RFCO pour obtenir une certification directe. De plus, étant donné qu'un petit nombre seulement de RCO ou RFCO opérant dans d'autres pays disposent d'inspecteurs en poste dans les pays exportateurs, elles sont généralement tenues d'envoyer des inspecteurs depuis leur siège, ce qui alourdit les coûts<sup>15</sup>. D'autres aspects particuliers du système JAS, notamment l'obligation de désigner un « responsable de la notation » et les exigences rigoureuses en matière de procédure, seront aussi sans doute plus difficiles à respecter dans les pays en développement, en particulier par les petites et moyennes entreprises, dont les effectifs sont limités.

Le système japonais autorise cependant l'établissement de « contrats de confiance » entre une organisation agréée de certification et d'autres organismes de certification. Cela signifie qu'en pratique, l'établissement d'une équivalence peut être délégué au secteur privé. La reconnaissance de la compétence du Programme d'accréditation de l'IOAS (IFOAM) facilite également cette approche. C'est particulièrement important pour les pays en développement qui n'ont pas encore élaboré leurs propres normes biologiques nationales, ou dont les normes ne sont pas nécessairement compatibles avec celles du Japon. De nombreux producteurs et transformateurs de pays en développement, y compris de Chine, ont déjà exporté des aliments biologiques vers le Japon en suivant la procédure des « contrats de confiance ».

---

15. Mutsumi Sakuyoshi, vice président de l'Association japonaise des inspecteurs des produits biologiques, communication personnelle avec Gunnar Rundgren en avril 2002.

## *Références*

- Anonyme (2002), « USDA and Japan Reach Agreement », *The Organic Standard*, n° 11, mars 2002.
- Commins, Ken et Ong Kung Wai (2002), « Status of National Organic Regulations », *The Organic Standard*, n° 11, mars 2002, pp. 3-4, [www.grolink.se/studies/Status of national organic regulations.pdf](http://www.grolink.se/studies/Status%20of%20national%20organic%20regulations.pdf).
- Japon, Gouvernement du (1999a), « Comité des obstacles techniques au commerce – Notification – Japon – Produits agricoles et forestiers », Document n° G/TBT/Notif.99/141, 30 mars, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Japon, Gouvernement du (1999b), « Comité des obstacles techniques au commerce – Notification – Japon – Produits végétaux biologiques », Document n° G/TBT/Notif.99/539, 22 octobre, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Japon, Gouvernement du (1999c), « Comité des obstacles techniques au commerce – Notification – Japon – Préparations alimentaires à base de produits végétaux biologiques », Document n° G/TBT/Notif.99/540, 22 octobre, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- JASA : Japanese Agricultural Standard Association (2002), *Liste d'organisations agréées de certification* [en japonais], [www.jasnet.or.jp](http://www.jasnet.or.jp).
- MAFF (2000), “Q&A on Inspection and Certification System of Organic Foods”, [www.maff.go.jp/soshiki/syokuhin/hinshitu/e\\_label/file/Specific%20JAS/Organic/Q&A\(Organic\).pdf](http://www.maff.go.jp/soshiki/syokuhin/hinshitu/e_label/file/Specific%20JAS/Organic/Q&A(Organic).pdf)
- MAFF: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (2002), “The Law Concerning Standardization and Proper Labeling of Agricultural and Forestry Products”, as amended in 2002” (the JAS Law), [www.maff.go.jp/soshiki/syokuhin/hinshitu/organic/eng\\_yuki\\_175.pdf](http://www.maff.go.jp/soshiki/syokuhin/hinshitu/organic/eng_yuki_175.pdf)
- MAFF (2004) “How to Export Organic Food to Japan”, [www.maff.go.jp/soshiki/syokuhin/hinshitu/organic/eng\\_yuki\\_how.pdf](http://www.maff.go.jp/soshiki/syokuhin/hinshitu/organic/eng_yuki_how.pdf)
- MRS/CTCS : Centre des études de marché et Service canadien des délégués commerciaux (2001), *Le marché des aliments biologiques au Japon*, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, Canada, <http://atn-riac.agr.ca/asia/e3208.htm>.
- Sakuyoshi, Mutsumi (2001), « Japanese Organic Rules and Implementation », *The Organic Standard*, n° 1, mai, pp. 2-5.
- Sakuyoshi, Mutsumi (2002), « A Year on from JAS Law : Where Are We Now », *The Organic Standard*, n° 10, février, p. 15, [www.organicstandard.com/test\\_issue.htm](http://www.organicstandard.com/test_issue.htm).
- Weinberg, Sheldon (2002), « Experiences with the Japan Agricultural Standard », *The Organic Standard*, n° 11, mars, pp. 11-12.

Zejiang, Zhou, Xiao Xingji et Yang Yonggang (2002), « The Development of the Organic Industry in China : A Brief Introduction », *The Organic Standard*, n° 10, février, pp. 3-6, [www.organicstandard.com/test\\_issue.htm](http://www.organicstandard.com/test_issue.htm).



## *Chapitre 16*

### **Réglementation des labels alimentaires « biologiques » aux États-Unis**

Ce chapitre décrit la réglementation juridiquement contraignante pour définir et étiqueter les produits dits “biologiques” aux États-Unis, et qui remplace les diverses normes imposées individuellement par les états. Il décrit également les méthodes de certification et d'accréditation dans les pays étrangers.

## Introduction

En décembre 2000, après une dizaine d’années de délibérations, le ministère de l’Agriculture des États-Unis (USDA) a publié la réglementation finale relative à son Programme biologique national (NOP – National Organic Program), qui définit les critères nationaux juridiquement contraignants selon lesquels un produit agricole peut être qualifié de « biologique » et porter un label le certifiant. À partir de l’entrée en vigueur de ces critères, en octobre 2002, seuls les produits agricoles répondant aux normes de l’USDA ont pu être vendus, étiquetés ou représentés comme étant « biologiques » aux États-Unis.

Nombre de pays en développement, notamment en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud (Chili, Colombie, Inde et Kenya, par exemple) tentent d’exploiter un nouveau créneau commercial en introduisant des produits « biologiques », en particulier alimentaires, dans leurs filières d’exportation habituelles. Les vins du Chili certifiés biologiques, le café colombien issu de l’agriculture biologique, le thé de culture biologique provenant d’Inde et du Sri Lanka, et certains légumes biologiques comme les haricots verts du Kenya, par exemple, sont désormais très courants dans les pays occidentaux. Les exportateurs ont souvent bénéficié du soutien d’organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l’environnement et d’organisations analogues s’efforçant d’aider ces pays à tirer profit de leurs pratiques agricoles et méthodes de production souvent plus simples et moins intensives.

Les règles de l’USDA régissant l’étiquetage des produits biologiques concernent tous les producteurs et distributeurs d’aliments produits selon un mode biologique, où qu’ils se trouvent, qui souhaitent vendre leurs produits sur le marché des États-Unis. Ce pays représentant le plus gros débouché mondial pour ce type d’aliments, la réglementation aura une grande portée. Les exportateurs bénéficieront de l’harmonisation des normes biologiques sur un marché qui se caractérisait jusque-là par tout un assortiment de procédures et de critères. Cependant, les exigences en matière de certification risquent de se révéler onéreuses ou difficiles à respecter pour les pays éloignés et les moins avancés, et ce en partie à cause de leur capacité encore limitée d’accéder à l’information et de transposer des règlements complexes.

## Élaboration de la mesure environnementale

Les ventes de produits biologiques aux États-Unis ont connu un essor considérable dans les années 80 et 90, du fait de la préoccupation des consommateurs pour les questions de santé et d’environnement (encadré 16.1). Toutefois, compte tenu du succès croissant des produits estampillés biologiques, les grands producteurs et distributeurs de produits alimentaires ont craint que l’usage anarchique et frauduleux de labels se référant au mode de production biologique n’induisse les consommateurs en erreur et ne crée une concurrence déloyale vis-à-vis des produits ne se réclamant pas de la production biologique. Les consommateurs conçoivent généralement que les produits biologiques aient un prix de revient plus élevé et acceptent par conséquent de payer un supplément sensible pour ces produits, variant entre 20 % et 200 % du prix de leurs équivalents non biologiques.

### Encadré 16.1. La production agricole biologique aux États-Unis

Aujourd'hui, les États-Unis comptent environ 12 000 producteurs biologiques, opérant en majorité à petite échelle. Une étude du Service de recherche économique de l'USDA sur la situation de la production biologique aux États-Unis en 1997 a révélé que la superficie des terres affectées à l'agriculture biologique certifiée a plus que doublé au cours des années 90 et que plusieurs branches de l'élevage biologique – œufs et produits laitiers en particulier – se sont développés à un rythme encore plus rapide (Green, 2000). Les cultures certifiées biologiques occupaient près de 545 200 hectares, répartis dans 49 états sur les 50 qui comptent les États-Unis.

Les États-Unis produisent un large éventail de produits biologiques, notamment des céréales, du soja, du blé, du riz, des fruits, des légumes, de la viande, des œufs, des produits laitiers et des fibres comme le coton et la laine. Les produits transformés selon un mode biologique englobent des pâtes, des sauces préparées, des jus, des plats surgelés, des glaces, des céréales, des produits de boulangerie, de la soupe, du chocolat, des biscuits, du vin, de la bière, de l'huile de cuisson, des produits de grignotage, des produits à base de fibres comme des vêtements et des produits d'hygiène et de beauté. Les produits d'alimentation du bétail d'origine biologique, notamment les fourrages, les ensilages, les céréales et les oléagineux, gagnent en importance à mesure que l'élevage biologique progresse. Des sources industrielles indiquent que le surprix associé à l'agriculture biologique peut varier de quelques pour cent à plus de 100 %, selon la denrée et la situation de l'offre et de la demande.

Si, pour le moment, la majorité des denrées produites aux États-Unis selon un mode biologique sont consommées sur le marché intérieur, le marché d'exportation devrait se développer. Les principaux marchés sur lesquels les États-Unis peuvent écouler leurs produits biologiques sont l'Union européenne, le Japon et le Canada, et les catégories de produits qui dominent les exportations à l'heure actuelle sont les céréales, les haricots et les ingrédients alimentaires. Les denrées dont la demande s'accroît le plus fortement à l'extérieur des États-Unis sont les fruits frais et secs, les légumes surgelés, les fruits à coque, le vin, les jus, les produits de grignotage et les aliments préparés.

Les normes fédérales actuelles aux États-Unis remontent à la fin des années 80 ; à cette époque, un petit nombre d'agriculteurs biologiques se sont regroupés et ont demandé aux membres du Congrès des États-Unis de protéger leurs labels biologiques par un dispositif juridique et de lutter contre l'utilisation frauduleuse de ces labels. Durant les années 70, des agriculteurs biologiques installés dans diverses parties des États-Unis avaient commencé à adopter des normes communes en matière d'agriculture biologique, et certains à certifier des exploitations agricoles conformément à ces normes (Vaupel, 2001). Quelques états ont également promulgué des lois régissant l'agriculture biologique. La loi californienne sur les aliments issus d'un mode de production biologique de 1979 est l'une des premières ; au début des années 90, on dénombrait onze organismes publics de certification de l'agriculture biologique, ainsi que 33 organismes privés. Certains états ont voté des lois réglementant la production et la manipulation, mais n'exigent pas de certification.

Après l'avoir soumise à de nombreuses refontes, le Congrès des États-Unis a promulgué en 1990 la loi sur la production des aliments biologiques (OFPA – Organic

Foods Production Act) qui s’inscrit dans la loi-cadre agricole (Farm Bill)<sup>1</sup>. Cette loi vise principalement à doter les consommateurs des États-Unis de critères uniformes et cohérents pour juger de la nature « biologique » des aliments qu’ils achètent. L’OFPA chargeait le ministre de l’Agriculture d’établir des normes nationales pour les produits issus de l’agriculture biologique et de les faire appliquer à partir d’octobre 1993 (ce délai n’a pas été respecté). Afin de faciliter la tâche du ministre, la loi prévoyait aussi la création d’un conseil consultatif indépendant de 15 membres : le Conseil national des normes biologiques (NOSB — National Organic Standards Board).

Le NOSB, constitué en 1992, a collaboré étroitement avec les professionnels de l’agriculture biologique à l’élaboration de normes acceptables par les agriculteurs, les détaillants, les organismes de certification et les associations de protection de l’environnement (Vaupel, 2001). Il a soumis ses recommandations au ministre de l’Agriculture en 1994, mais ce n’est qu’en avril 1997 que l’USDA a fait paraître sa proposition de réglementation. Cette proposition, qui comportait plus de 1 000 pages, n’a pas tardé à susciter les critiques des producteurs et des transformateurs de denrées alimentaires biologiques. Les passages les plus controversés étaient ceux dans lesquels l’USDA soulevait la question de savoir si l’utilisation de boues d’épuration (comme amendement du sol) et de cultures génétiquement modifiées dans la production biologique, ainsi que la conservation des aliments biologiques par irradiation, pourraient être autorisées pour les produits agricoles désignés comme « biologiques »<sup>2</sup>. Entre la parution du projet de réglementation et mars 2000, date à laquelle l’USDA a formulé de nouvelles propositions, le ministère a reçu plus de 300 000 observations du public, soit beaucoup plus que pour aucun autre projet de réglementation (Vaupel, 2001 ; AFSIC, 2001).

Entretemps, les professionnels de l’agriculture biologique des États-Unis, regroupés au sein de l’Association professionnelle des producteurs biologiques (OAT – Organic Trade Association), avaient décidé de rédiger leurs propres normes, en s’appuyant sur les recommandations du NOSB, tout en continuant de chercher à influencer la révision des normes de l’USDA. La version définitive des normes privées a été adoptée le 20 octobre 1999 et intitulée simplement « normes biologiques américaines ». Les auteurs de ces normes se sont inspirés (en plus de différentes normes fédérales ou des états) de diverses normes et directives internationales, notamment celles de la Fédération internationale des mouvements d’agriculture biologique (IFOAM), du Comité du Codex Alimentarius sur l’étiquetage des denrées alimentaires, de l’Union européenne, et du Conseil consultatif canadien de la production biologique. En outre, le « Guide 65 » de l’Organisation internationale de normalisation (ISO) a été utilisé comme référence pour l’élaboration du programme d’agrément.

Le 13 mars 2000, l’USDA a publié sa proposition révisée dans le Registre fédéral. Celle-ci tient compte des remarques émises par le public au sujet de la première proposition de 1997, et prévoit une période d’introduction progressive de 18 mois, à dater de la publication du règlement définitif. Une semaine plus tard, le gouvernement des États-Unis a également notifié la proposition de réglementation au Comité des obstacles techniques au commerce (Comité OTC) de l’OMC (États-Unis, 2000). Sur la base des observations du public, l’USDA n’a pas sensiblement modifié les normes par

- 
1. La loi agricole est révisée et modifiée par le Congrès des États-Unis tous les cinq ans.
  2. L’USDA n’avait pas proposé d’autoriser ces utilisations, mais soulevé la question de savoir si elles pourraient l’être.

rapport à ce qui avait été proposé en mars. Le 20 décembre 2000, le ministère a déclaré le règlement définitif. Le texte intégral de ce règlement, tel qu'il est paru le lendemain dans le Registre fédéral (AMS, 2000), représente 137 pages denses, comptant près de 150 000 mots. Il est entré en vigueur le 21 avril 2001 et les personnes qui produisent ou commercialisent des produits biologiques sont tenues de l'appliquer à partir du 21 octobre 2002.

Essentiellement, les normes biologiques de l'USDA offrent une définition nationale du terme « biologique ». Elles détaillent les méthodes, pratiques et substances (par exemple les types de pesticides) qui peuvent être appliquées dans la production, la manutention et la transformation des denrées issues de la culture et de l'élevage biologiques et, contrairement à la première proposition de réglementation, interdisent explicitement l'utilisation de méthodes faisant appel au génie génétique et aux radiations ionisantes, ainsi que la fertilisation à l'aide de boues d'épuration. Ces normes définissent également des critères régissant l'emploi des mots et formules « 100 % biologique », « biologique » et « élaboré avec des ingrédients (spécifiés) biologiques » sur l'étiquetage d'un produit commercialisé. Seuls les produits agricoles bruts ou transformés qui répondent aux critères de « 100 % biologique » ou « biologique » peuvent porter le label « USDA Organic » (figure 16.1). L'étiquetage des produits transformés doit mentionner chaque ingrédient produit selon un mode biologique, et permettre de retrouver le nom et l'adresse de l'organisme ayant certifié qu'il satisfait aux critères de l'USDA en matière de production alimentaire biologique.

Figure 16.1. Le label biologique de l'USDA



Une étude comparant les normes biologiques de différents pays membres de l'OCDE (Australie, UE, Japon, États-Unis), celles d'une organisation non gouvernementale, la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), et celles figurant dans les directives de la Commission du Codex Alimentarius (organisme intergouvernemental) montre que les normes américaines relatives aux méthodes, pratiques et substances sont à peu près équivalentes à celles des autres pays et des organisations internationales (May et Monk, 2001). Les normes des États-Unis sont peut-être légèrement plus strictes à certains égards et moins à d'autres. Elles sont moins rigoureuses, par exemple, en ce qui concerne l'utilisation de fumier : en vertu de la réglementation, le fumier utilisé comme engrais dans une exploitation biologique peut provenir d'une exploitation non biologique ou intensive (« industrielle »), alors que les directives du Codex Alimentarius et celles de l'Union européenne interdisent cet usage. En revanche, la réglementation des États-Unis interdit l'utilisation d'ingrédients agricoles obtenus selon des méthodes faisant appel à

des boues d'épuration comme amendement du sol, ce qui c'est pas le cas de celle de l'UE.

Le règlement définitif relatif au NOP (Section 205.500) prévoit trois cas pour l'agrément des organismes de certification dans des pays étrangers : *i*) l'agrément direct des organismes de certification par l'USDA ; *ii*) l'agrément d'un organisme de certification étranger par un gouvernement dont les normes répondent aux critères du règlement définitif sur le NOP (déterminés par l'USDA) ; ou *iii*) l'agrément d'un organisme de certification étranger par un gouvernement ayant négocié un accord d'équivalence avec les États-Unis. En édictant ses règles et procédures en matière de certification et ses critères d'agrément, l'USDA s'est efforcé de prévenir le risque de conflits d'intérêts et d'harmoniser les définitions tout au long de la chaîne de production et de transformation. En particulier, la réglementation :

- Interdit aux agriculteurs certifiés d'occuper un poste dirigeant dans les organismes de certification que beaucoup d'entre eux ont établi. Cette précaution vise à éviter les conflits d'intérêt.
- Exclut la possibilité de reconnaître les organismes de certification agréés uniquement par un organisme privé ou non gouvernemental, tel que l'IFOAM.

Les certificateurs agréés par l'USDA peuvent délivrer, à la demande d'un producteur biologique ou d'un intermédiaire, une certification correspondant à des normes supplémentaires nécessaires pour répondre à des critères spécifiques stipulés par contrat. Par exemple, un organisme de certification peut certifier qu'un produit biologique a été obtenu sans recours au nitrate du Chili, une substance dont l'emploi est actuellement autorisé, moyennant certaines restrictions, par le règlement définitif sur le NOP. Il peut également adopter ses propres critères pour des allégations portées sur les étiquettes telles que « de pâturage », « nourri à l'herbe », « élevé en plein air », « traité sans cruauté », ou « biodynamique ». Cette flexibilité est censée permettre à un certificateur de tester le marché en fonction de ces critères supplémentaires et d'évaluer la réaction des consommateurs. Avec le temps, et moyennant un soutien approprié de la part des pouvoirs publics, ces critères supplémentaires pourraient de fait être intégrés aux normes biologiques nationales sur une recommandation du NOSB, et après l'élaboration de règlements appropriés. Les produits biologiques cultivés ou manipulés dans le respect de ces normes supplémentaires peuvent se voir apposer, à l'appréciation du manipulateur, soit le label du certificateur, soit celui de l'USDA, en supposant que tous les autres critères sont respectés. Toutefois, ni les certificateurs agréés ni leurs clients ne peuvent prétendre ou affirmer que les produits obtenus conformément aux exigences supplémentaires, ou les produits certifiés conformes à des exigences spécifiquement stipulées par contrat, sont « plus biologiques » que ceux qui se contentent de répondre aux normes biologiques de l'USDA<sup>3</sup>.

Dans 15 états des États-Unis, l'USDA octroie une subvention aux agriculteurs afin de les aider à couvrir les frais associés à la première certification d'agriculture biologique<sup>4</sup>. Pour chaque producteur, ces subventions sont limitées à 70 % des coûts de certification et plafonnées à 500 USD. Cette aide ne s'applique pas aux fournisseurs étrangers.

- 
3. Les états et les exploitations peuvent établir des normes plus rigoureuses, mais non les organismes de certification.
  4. Les états en question sont le Connecticut, le Delaware, le Maine, le Massachusetts, le Maryland, le New Hampshire, le New Jersey, l'État de New York, la Pennsylvanie, le Rhode Island, le Vermont, la Virginie occidentale, l'Utah, le Nevada et le Wyoming.

## Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement

La plupart des producteurs biologiques des pays en développement devraient être en mesure de prouver que leurs méthodes s'accordent avec la définition de la production biologique selon les normes de l'USDA. Cependant, si l'expérience des pays en développement vis-à-vis des règles de l'Union européenne donne une idée de ce à quoi on peut s'attendre (voir le chapitre 14), il se pourrait que, dans certains cas, l'obtention de la certification biologique selon l'USDA soit loin d'être gagnée d'avance pour ces pays. De fait, la réglementation stipule que les organismes de certification étrangers doivent être agréés ou approuvés par l'USDA si leur gouvernement n'a pas passé d'accord d'équivalence avec les États-Unis. Or, à part quelques pays d'Amérique latine et d'Asie, peu de pays en développement se sont dotés d'organismes de certification locaux (*The Organic Standard*, 2004). La création de tels organismes peut s'avérer coûteuse et nombre de pays n'ont pas accès aux informations techniques et réglementaires nécessaires, et ne disposent ni des compétences de gestion ni des ressources financières requises (Rundgren, 2000).

Un producteur biologique désireux d'exporter ses produits aux États-Unis ne peut se prévaloir d'une certification décernée par un organisme agréé par une organisation non gouvernementale telle que l'IFOAM. Cette restriction risque d'affecter plus particulièrement les petits exploitants qui, sinon, pourraient faire appel au système de contrôle interne de l'IFOAM pour la certification de groupes de petits exploitants (voir IFOAM, 1998, pp. 23-25). Par exemple, le paragraphe 205.403 (a) exige « une inspection initiale de chaque unité, installation et site de production qui produit ou manipule des produits biologiques et fait partie d'une exploitation ayant fait l'objet d'une demande de certification » [italiques ajoutées]. Cependant, seules les exploitations certifiées seront par la suite inspectées chaque année, sachant que par « exploitation », on peut entendre un groupe de petits exploitants.

Dans les pays en développement, les agriculteurs et les producteurs biologiques sont souvent des petites et moyennes entreprises (PME), qui ont été mises en place ou appuyées par des associations caritatives ou des ONG œuvrant en faveur d'un développement respectueux de l'environnement. Leurs ressources sont limitées et elles sont en règle générale tributaires de leurs exportations relativement rémunératrices ; jusqu'à présent, la demande de produits biologiques certifiés est faible sur le marché intérieur de ces pays. C'est pourquoi de nombreux exportateurs de produits biologiques des pays en développement pénètrent le marché des États-Unis sous la marque d'un importateur, producteur ou distributeur américain, qui peut se charger d'obtenir la certification et le label biologiques de l'USDA. Si ce dispositif leur permet d'éviter les difficultés qu'ils pourraient rencontrer s'ils devaient requérir la certification eux-mêmes, il les rend aussi plus dépendants de leurs associés aux États-Unis.

## Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Pour la première série d'évaluations des organismes de certification biologique, le NOP a proposé d'assumer tous les frais de main-d'œuvre liés aux services d'agrément (les candidats ne devront payer que les frais de déplacement du personnel du NOP). Cette offre s'adressait aux candidats à l'agrément aussi bien étrangers que nationaux. Au départ, elle courait jusqu'au 21 octobre 2001, mais elle a été prolongée jusqu'au 20 décembre 2001. Après cette date, les candidats à l'agrément ou au renouvellement de l'agrément (qui doit être effectué tous les cinq ans) ont dû s'acquitter de droits. Ces

derniers sont calculés en fonction du temps nécessaire au personnel de l'USDA pour accomplir des tâches telles que : examiner les demandes ainsi que les documents et informations qui les accompagnent ; se rendre sur le site de l'organisme de certification ; procéder à des évaluations sur place ; examiner les rapports annuels ainsi que les documents et informations récents de l'organisme de certification ; et préparer des rapports et autres documents nécessaires pour procéder à l'agrément. Les candidats doivent aussi financer les éventuels frais de déplacement, indemnités journalières et dépenses imprévues incombant au personnel de l'USDA qui procède à une évaluation sur place.

Le 11 juillet 2002, l'USDA avait reçu des demandes d'agrément direct de 49 organismes de certification étrangers privés, dont 15 étaient basés dans des pays en développement. Parmi ces derniers, trois ont reçu l'agrément (ces organismes sont basés respectivement au Brésil, au Costa Rica et au Pérou).

Pour les exportateurs de nombreux pays en développement, un accord sur l'équivalence, négocié entre leur autorité gouvernementale et les États-Unis, serait moins coûteux que d'avoir à payer les inspections d'agrément effectuées chaque année par les organismes de certification locaux, ou à dépendre d'un arrangement vertical avec un acheteur des États-Unis. Le NOP, en collaboration avec le Service des affaires agricoles étrangères de l'USDA et le Bureau du représentant des États-Unis pour le commerce extérieur, met sur pied une procédure permettant de négocier l'équivalence ou d'autres accords commerciaux avec les gouvernements des pays vers lesquels les États-Unis eux-mêmes exportent des produits biologiques. Toutefois, à la fin du mois de septembre 2005, l'Inde est le seul pays en développement à avoir formellement demandé une détermination d'équivalence auprès de l'USDA ([www.ams.usda.gov/nop/NOP/TradeIssues/importedorganic.html](http://www.ams.usda.gov/nop/NOP/TradeIssues/importedorganic.html)).

La Commission d'agrément du NOSB a répondu aux préoccupations relatives à la certification des groupes de petits exploitants en promulguant des recommandations concernant les Critères de certification des groupes de producteurs ([www.ams.usda.gov/nop/NOSBGrowerGroupsItemforPublicCmt.pdf](http://www.ams.usda.gov/nop/NOSBGrowerGroupsItemforPublicCmt.pdf)). À partir de critères élaborés conjointement par l'IFOAM et par l'Association des inspecteurs biologiques, basée aux États-Unis, ces recommandations, aux termes desquelles les « produits de base cultivés par des groupes de producteurs englobent le café, le cacao, le thé, les épices et les fruits tropicaux », ont sans doute été conçues en songeant aux exportateurs des pays en développement.

## Observations

Régissant l'accès à l'un des plus vastes marchés de produits agricoles biologiques du monde, les dispositions du NOP de l'USDA pourraient avoir des répercussions considérables sur les industries agricoles et alimentaires des pays en développement.

En élaborant sa réglementation, le gouvernement des États-Unis a largement tenu compte des observations émises par le public ainsi que des directives et normes internationales relatives à l'agriculture, à l'étiquetage et à la certification biologiques. Il a même traduit la réglementation définitive en au moins deux langues : le japonais et l'espagnol ([www.ams.usda.gov/nop/](http://www.ams.usda.gov/nop/)). Grâce à l'harmonisation de la définition des produits biologiques à l'échelle du marché des États-Unis, les exportateurs ne seront plus confrontés à la multitude de définitions et de critères établis antérieurement par les différents états. Néanmoins, le NOP s'ajoute à la pléthore de règles et réglementations

nationales avec lesquelles les pays en développement doivent se familiariser s'ils veulent parvenir à exporter leur production sur les grands marchés.

Le fait que 15 organismes de certification biologique basés dans des pays en développement ont déposé une demande d'agrément dans les 15 mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la réglementation de l'USDA laisse entendre qu'un nombre non négligeable de producteurs étrangers pensent être en mesure de répondre aux exigences du règlement définitif sur le NOP. La forte probabilité que des critères soient établis pour la certification des groupes de petits producteurs augmente également le nombre d'exportateurs potentiels de produits agricoles biologiques vers les États-Unis. La plupart des pays en développement dotés d'organismes de certification ayant été agréés auprès de l'USDA se trouvent dans les pays d'Amérique centrale géographiquement proches, ou dans des pays d'Amérique du Sud ou d'Asie. Certains d'entre eux peuvent avoir bénéficié de la période de grâce initiale durant laquelle l'USDA n'a pas fait payer les coûts de main-d'œuvre que représentent pour lui le traitement des demandes d'agrément.

## *Références*

- AFSIC : Alternative Farming Systems Information Center (2001), « Organic Food Production », US Department of Agriculture, Washington, DC, [www.nalusda.gov/afsic/ofp/ofp.htm](http://www.nalusda.gov/afsic/ofp/ofp.htm), consulté le 31 octobre 2001.
- AMS : US Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service (2000), « 7 CFR Part 205 : National Organic Program; Final Rule », *Federal Register*, vol. 65, n° 246, 21 décembre, pp. 80547-80684, [www.access.gpo.gov/su\\_docs/fedreg/a001221c.html](http://www.access.gpo.gov/su_docs/fedreg/a001221c.html).
- Commission du Codex Alimentarius (1999), « Directives internationales sur la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique », document n° CAC/GL 32-1999, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Organisation mondiale de la santé, Rome, [fwww.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG\\_032e.pdf](http://www.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG_032e.pdf) (en anglais).
- Gouvernement des États-Unis, 2000, « Comité des obstacles techniques au commerce – Notification adressée par les États-Unis – Aliments biologiques », Document n° G/TBT/Notif.00/148, 22 mars, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Green, Catherine (2000), « U.S. Organic Agriculture Gaining Ground », *Agricultural Outlook* (US Economic Research Service), avril, pp. 9-14, [www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/apr2000/ao270d.pdf](http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/apr2000/ao270d.pdf).
- IFOAM : Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (1998), *IFOAM Accreditation Criteria for Programmes Certifying Organic Agriculture and Processing*, IFOAM, Tholey-Theley, Allemagne.
- Kortbech-Olesen, Rudy (2000), « Export Opportunities of Organic Food from Developing Countries », document présenté à la conférence WorldOrganics 2000, Londres, 9-10 mai, [www.ifoam.org/orgagri/worldorganics\\_2000\\_conference.html](http://www.ifoam.org/orgagri/worldorganics_2000_conference.html), consulté le 31 octobre 2001.
- May, Rod et Andrew Monk (2001), « Organic and Biodynamic Produce : Comparing Australian and Overseas Standards », Discussion Paper, RIRDC Publication n° 01/05, Rural Industries Research and Development Corporation, Barton ACT, Australie, [www.rirdc.gov.au/reports/ORG/01-05.pdf](http://www.rirdc.gov.au/reports/ORG/01-05.pdf).
- Riddle, James A. et Joyce E. Ford (2000), *International Organic Inspection Manual*, Independent Organic Inspectors Association, Broadus, Montana.
- Rundgren, Gunnar (2000), « The Challenge for Developing Countries to Establish an Organic Guarantee System », Grolink, Stockholm, [www.grolink.se/studies/challeng.htm](http://www.grolink.se/studies/challeng.htm).
- The Organic Standard (2004), “The Organic Certification Directory 2004”, *The Organic Standard*, Issue 40, août.

Vaupel, Suzanne (2001), « History of Organic Legislation in the US : the Process and Politics behind Organic Regulations in the United States », *The Organic Standard*, n° 5, septembre, pp. 9-12.

## **INITIATIVES DU SECTEUR PRIVÉ ET DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES**

*Chapitre 17. Éco-étiquetage des fleurs coupées*

*Chapitre 18. Initiatives en faveur de la protection des mangroves et élevages de crevettes*

*Chapitre 19. Certification privée de la durabilité des activités de pêche*

*Chapitre 20. Initiative de l'Organisation internationale des conditionneurs de fruits (IFCO) sur les emballages consignés*

*Chapitre 21. Développement d'une norme internationale de tourisme « vert »*



## *Chapitre 17*

### **Éco-étiquetage des fleurs coupées**

En raison des conditions environnementales et de travail dans le secteur des fleurs coupées pour l'exportation des pays en développement, des organisations de droits de l'homme et environnementales ont cherché à établir un système privé de labels écologiques pour fleurs coupées. Alors que certains pays y ont réagi de façon positive, ce n'est pas le cas de la Colombie, grosse productrice de fleurs coupées, qui a établi sa propre association d'exportation de fleurs coupées. Le dialogue reste ouvert.

## Introduction

Le commerce mondial de fleurs coupées représente 6 milliards d'USD par an. Les Pays-Bas, qui s'en arroe 60 %, sont de loin le premier exportateur mondial. Ils sont suivis de plusieurs pays en développement, dont la Colombie (10 % du marché mondial), l'Équateur, l'Inde, Israël, le Kenya, la Tanzanie, la Thaïlande et le Zimbabwe.

Les fleurs coupées sont la troisième culture d'exportation de la Colombie, après le café et la banane. Ce secteur représente 75 000 emplois directs et 50 000 emplois indirects. En 2000, les recettes à l'exportation ont atteint 580 millions d'USD. En valeur, 84 % de ces exportations ont eu pour destination les États-Unis et 10 % l'UE (contre 15 % ou plus, bien souvent, au milieu des années 90).

Au début des années 90, plusieurs organisations européennes sans but lucratif, dont des associations de défense de l'environnement et des droits de l'homme, ont commencé à faire campagne contre les conditions de travail et les atteintes à l'environnement dans la floriculture d'exportation des pays d'Afrique et d'Amérique latine, qu'elles jugeaient inacceptables. Dans le cadre de cette campagne, plusieurs systèmes d'étiquetage ont été créés en Europe, pour la plupart destinés à renforcer les normes sociales et environnementales dans les pays en développement. Toutefois, très préoccupés par les effets qu'ils pouvaient avoir sur les échanges, les pays en développement ont objecté qu'ils risquaient de réduire leur accès aux marchés de l'OCDE. Invoquant l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC), la Colombie a mis en cause les systèmes privés d'éco-étiquetage. La dégradation de l'image de la floriculture colombienne a rejailli sur les ventes à destination de l'Europe, du moins dans un premier temps. Néanmoins, les pressions étrangères, conjuguées à l'action de militants colombiens, ont poussé les producteurs du pays à adopter leurs propres programmes de protection de l'environnement et à modifier certaines de leurs pratiques.

## Élaboration de la mesure environnementale

Les répercussions de la floriculture sur l'homme et l'environnement peuvent être considérables. Parmi elles figurent la contamination des eaux souterraines résultant d'une consommation excessive de produits agrochimiques, ainsi que les problèmes de santé dus à la protection insuffisante des employés qui manipulent des produits chimiques dangereux. Dans certains pays, on utilise des pesticides interdits dans les pays membres de l'OCDE pour des raisons de sécurité ou sanitaires<sup>1</sup>. Les pratiques en vigueur dans la floriculture en Amérique latine ont commencé à attirer l'attention des pays de l'OCDE à la fin des années 80, en particulier à partir de la diffusion, en 1988, d'un documentaire primé intitulé *Amor, Mujeres y Flores* (Amour, femmes et fleurs), qui portait sur les conditions de travail des femmes employées dans ce secteur en Colombie. Ce film montrait, entre autres, que des femmes étaient exposées à des pesticides sans protection respiratoire et sans tenues de protection adaptées.

---

1. Il existe depuis longtemps, dans beaucoup de pays en développement, des lois qui restreignent et réglementent l'utilisation des pesticides, et qui protègent la main-d'œuvre qui les manipule, mais elles sont rarement appliquées de façon rigoureuse.

En 1991, alerté par les conditions de travail désastreuses en vigueur dans les pays en développement producteurs de fleurs coupées, un groupe d'organisations religieuses et de défense des droits de l'homme allemandes, dont le FIAN (Réseau Information Action Droit à se nourrir), *Brot für die Welt* (Pain pour le monde) et *Terre des Hommes*, a lancé la Campagne des fleurs, « pour protéger les droits fondamentaux des hommes et des femmes qui travaillent dans la floriculture et pour encourager la production durable de fleurs coupées » ([www.bothends.org/strategic/folderbloemen](http://www.bothends.org/strategic/folderbloemen)). Entre autres activités, cette opération a donné naissance à un bulletin d'information, *Blumen-Zeitung* (Nouvelles des fleurs), qui attiraient l'attention sur les problèmes d'environnement et les conflits sociaux dans les pays exportateurs. Pour soutenir les travailleurs étrangers dans leur lutte pour obtenir des augmentations de salaire et une amélioration de leur sécurité et de leurs conditions de travail en général, les organisateurs de la campagne ont exhorté les importateurs allemands à traiter uniquement avec les producteurs et exportateurs « propres » (Wijk, 1994).

En 1994, le FIAN s'est associé à l'Association allemande des importateurs et grossistes de fleurs (BGI) afin de définir des critères sociaux et environnementaux applicables à la floriculture. La BGI a ensuite rencontré des représentants d'Expoflores, l'association équatorienne des producteurs et exportateurs de fleurs, pour mettre au point un système d'éco-étiquetage acceptable à toutes les parties. Ce système prévoit plus de 60 critères sociaux et environnementaux relatifs à l'utilisation des pesticides et des engrais, aux règles d'hygiène et de sécurité et aux conditions de travail en général (Greiner, 1998a, 1998b). Quelque 35 producteurs équatoriens se sont engagés à participer à ce dispositif et les premières fleurs portant cette étiquette ont alors été exportées d'Equateur en Allemagne. La certification et la vérification sont effectuées par une société de conseil allemande, Agra Control GmbH. Les frais de certification, qui s'échelonnent entre 3 000 et 10 000 DEM selon la taille de l'entreprise, sont pris en charge par les producteurs.

Par ailleurs, la BGI a proposé à la plus grande association colombienne d'exportateurs de fleurs, Asocolflores<sup>2</sup>, d'instituer un programme baptisé « Déclaration colombienne sur les fleurs ». Il s'agissait de faire signer cette déclaration aux entreprises qui souhaitaient exporter des fleurs coupées vers l'Allemagne, afin qu'elles soient inscrites sur une « liste blanche ». En souscrivant à la déclaration, les entreprises se seraient engagées à respecter scrupuleusement toutes les lois et normes colombiennes relatives au droit du travail, à l'utilisation et à la manipulation des produits agrochimiques et à la préservation des ressources naturelles et de l'environnement (Wijk, 1994). Elles auraient également dû accepter de se soumettre à des inspections assurées par une commission composée de spécialistes colombiens et allemands. Bien qu'elle risquait de se voir fermer l'accès au marché européen, Asocolflores a décidé de ne pas adhérer à cette opération, reprenant à son compte l'argument des pouvoirs publics colombiens, pour lesquels il s'agissait d'une « atteinte à la souveraineté nationale ». La BGI a ensuite encouragé Asocolflores à participer au programme d'éco-étiquetage mis en place dans le cadre de la « Campagne des fleurs », mais l'association a une fois de plus refusé<sup>3</sup>.

2. Asocolflores représente principalement les grands exportateurs. Fedeflores représentent quant à elle avant tout les petites et moyennes entreprises de production à capitaux colombiens.
3. Plusieurs floriculteurs colombiens ont mis à l'étude la possibilité de mettre au point leur propre système d'éco-étiquetage, qu'il était prévu d'appeler « Ecoflor ». Ils ont interrompu le dialogue avec les organisateurs de la « Campagne des fleurs » lorsque Asocolflores les a sollicités pour participer au programme « Florverde ».

A peu près à la même époque, aux Pays-Bas, la fondation Stichting Milieukeur a commencé à définir des critères environnementaux pour l'éco-étiquetage de produits agricoles, y compris les fleurs. Les critères du label Milieukeur (MPS), établis uniquement en fonction des intérêts nationaux, sont censés garantir au consommateur que les produits qui en bénéficient sont considérablement moins dommageables à l'environnement que ceux qui sont produits au moyen de méthodes classiques. Pour que les fleurs obtiennent le label MPS, leur culture ne doit faire appel qu'à certains produits chimiques et engrais inorganiques, et en quantité limitée. Après avoir dû surmonter des difficultés au départ, des producteurs du Zimbabwe, du Kenya, de Tanzanie et d'Israël ont finalement obtenu ce label.

Depuis que les pays en développement peuvent adhérer au dispositif, la Stichting Milieukeur a jugé utile de tenir compte également de critères sociaux et de consommation d'énergie. Les critères énergétiques prennent en considération la quantité d'énergie consommée pour transporter les fleurs des pays en développement jusqu'aux Pays-Bas, qui est comparée avec celle qui est nécessaire pour chauffer les serres aux Pays-Bas. La quantité consommée par fleur est à peu près identique dans un cas et dans l'autre. Les producteurs des pays étrangers considèrent en général ces critères de consommation d'énergie comme injustes, dans la mesure où ils annulent l'avantage climatique dont ils bénéficient (Verbruggen *et al.*, 1997)<sup>4</sup>.

### Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement

Plusieurs pays en développement ont réagi positivement aux systèmes européens d'éco-étiquetage. Déjà, quelque 50 exploitations horticoles d'Equateur, du Kenya, de Tanzanie et du Zimbabwe participent au Programme « label fleurs » et respectent les normes sociales et environnementales qu'il impose. Plusieurs autres (notamment au Sri Lanka, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie) se sont déclarées intéressées.

Toutefois, Asocolflores, soutenue par les pouvoirs publics colombiens, a pour l'instant refusé toutes les propositions de participation à ces systèmes. En 1995, elle a décidé de lancer sa propre campagne, en partie pour restaurer son image, ternie par les campagnes menées dans les pays développés (Colombie, 1998). Le programme baptisé « Florverde » (Fleur verte) n'est pas à proprement parler un système d'étiquetage, mais un dispositif systématique et général visant à mettre en place un système efficace de gestion de l'environnement.

Le programme Florverde a en premier lieu pour objectifs de réduire l'utilisation de produits agrochimiques, d'eau et d'énergie, et d'améliorer la gestion des déchets et la gestion des ressources humaines. Il encourage les actions de formation de la main-d'œuvre, les projets de recherche sur l'environnement, les accords sur les méthodes de production respectueuses de l'environnement et l'application du Code de bonne conduite environnementale et de protection sociale. À l'heure actuelle, plus de 150 entreprises y participent, ce qui représente 2 700 hectares (plus de la moitié de la superficie cultivée) et près de 39 000 salariés.

4. Deux autres programmes d'éco-étiquetage ont été lancés aux Pays-Bas en 1993, l'un par Bloemen Veiling Holland et l'autre par Bloemen Veiling Aalsmeer (coopératives de vente aux enchères). Toutefois, ils ont eu peu d'écho sur le marché des fleurs coupées depuis leur mise en place et aucun pays en développement n'y participe. Selon Verbruggen *et al.* (1997), ils visent essentiellement à protéger les floriculteurs nationaux.

Le programme Florverde n'est pas obligatoire et s'appuie sur le principe de l'autogestion. Son application n'est pas vérifiée par des auditeurs extérieurs, mais un auditeur de l'Office environnemental d'Asocolflores contrôle les données sur les entreprises. Les entreprises auditées sont ensuite classées et un objectif est défini pour les encourager à améliorer leurs performances. Le programme Florverde comprend les cinq volets suivants (Colombie, 1998 ; Asocolflores, 1999) :

- *Système de gestion de l'environnement.* Celui-ci prévoit : *i)* un bilan préalable, ou diagnostic ; *ii)* l'élaboration d'un plan d'action ; *iii)* un suivi des actions menées conformément à ce plan. Lorsqu'une entreprise adopte un système de gestion de l'environnement, elle doit procéder à une étude de ses propres procédés de production et mettre en évidence les pratiques et technologies obsolètes susceptibles de créer des problèmes.
- *Système de déclaration.* Celui-ci permet de recueillir, d'enregistrer et de diffuser des indicateurs de performances relatifs aux sols, à l'eau, à l'utilisation de produits phytosanitaires, à la consommation d'énergie, aux déchets et à la gestion des ressources humaines. Les entreprises participantes sont classées dans les catégories A, B ou C, en fonction des performances mesurées au moyen de ces indicateurs. La catégorie A regroupe les entreprises les plus performantes (20 % du total), dont les résultats servent de référence au secteur pour les trois années suivantes. Pendant cette période, les entreprises transmettent leurs propres rapports d'activité et reçoivent ceux des autres, de sorte que chacune d'entre elles peut comparer ses performances avec celles de ses concurrentes. Au bout de trois ans, un nouvel objectif est défini.
- *Études de cas.* Celles-ci décrivent des exemples d'entreprises qui ont réussi à adopter des pratiques adaptées permettant d'améliorer les performances économiques et environnementales. Les échanges d'études de cas et de données d'expérience stimulent et accélèrent le processus d'adoption de technologies respectueuses de l'environnement et économiquement viables.
- *Manuel des pratiques optimales.* Ce manuel énonce des lignes directrices environnementales et sociales à l'intention des floriculteurs et fournit des informations sur leurs obligations légales et les pratiques optimales, ainsi qu'une liste de contrôle pour chaque thème. Il est mis à jour périodiquement par des équipes de travail spécialisées.
- *Comités régionaux.* Ceux-ci ont pour vocation d'examiner les problèmes environnementaux à l'échelon régional. Ils servent à mettre en commun les données d'expérience de manière à mettre en évidence les solutions les plus éco-efficientes.

Les responsables du programme Florverde font état de quelques résultats positifs. Selon eux, par exemple, la consommation de pesticides (mesurée en termes d'ingrédients actifs) a diminué et s'est établie désormais à 115 kg/ha (kilogrammes par hectare). Néanmoins, se référant à d'autres sources, les responsables de la « Campagne des fleurs » contestent ce chiffre (Brassel et Rangel, 2001). Pour l'instant, le programme échappe à la surveillance internationale.

Quoi qu'il en soit, les campagnes menées par des ONG étrangères contre le secteur colombien de la floriculture n'ont pas été sans conséquences. Alors que, globalement, les exportations de fleurs de la Colombie ont suivi une tendance à la hausse entre 1992

et 1996, celles qui étaient destinées à l'Allemagne ont sensiblement diminué. La Colombie explique cet état de fait par, entre autres, la « multiplication de labels et de campagnes écologiques injustifiées » visant les fleurs colombiennes. Souhaitant ouvrir un débat international à ce sujet, en mars 1998, le gouvernement colombien a soumis un rapport au Comité du commerce et de l'environnement (CCE) et au Comité OTC de l'OMC (Colombie, 1998), où il expose ses griefs à l'égard des différents labels écologiques européens relatifs aux fleurs. La Colombie y affirme que ces labels ont un impact négatif sur ses exportations, car selon elle, les critères à respecter pour obtenir les labels ne sont pas suffisamment transparents. La Colombie donne plusieurs exemples concernant le Programme « label fleurs » de la « Campagne des fleurs » :

- « Seuls pourront être utilisés des ingrédients actifs de pesticides enregistrés dans des pays possédant une législation stricte en matière d'enregistrement. Les procédures d'enregistrement en vigueur dans le pays où se trouve l'entreprise seront dûment prises en considération au moment de l'évaluation ». Les autorités colombiennes posent la question : « Qu'entend-on par 'législation stricte en matière d'enregistrement' ? Dans quelle mesure ce critère est-il objectif ? »
- « Les produits considérés comme extrêmement toxiques (catégorie 1a) et hautement toxiques (catégorie 1b), selon la classification toxicologique de l'OMS, ne doivent être utilisés qu'en cas d'extrême nécessité dûment justifiée ». Les autorités colombiennes posent la question : « Qu'entend-on par 'extrême nécessité' ? Comment est-elle définie ? Cela dépend de chaque culture et des circonstances particulières. »
- « Dans les traitements postérieurs à la récolte, seuls des produits biodégradables pourront être utilisés ». Les autorités colombiennes indiquent : « Il n'existe pas encore dans le commerce de produits biodégradables de ce type pour les producteurs qui doivent expédier leurs produits très loin. »
- *Le dispositif est utilisé de manière discriminatoire.* Ainsi, le premier système d'éco-étiquetage mis en place par les importateurs allemands visait uniquement la Colombie.
- *Le système de label proposé par la BGI, en particulier, était coercitif et ne reposait pas sur le volontariat.* Ceux qui n'accepteraient pas ce système se trouveraient soumis à la pression négative de la « Campagne des fleurs ».
- *Le respect des critères aurait entraîné des coûts très élevés.* La Colombie a estimé que les frais de remboursement des visites annuelles de vérification se monteraient au minimum à 2 500 USD pour chaque floriculteur, à quoi il faudrait ajouter un dollar par étiquette apposée sur chaque colis exporté. Autrement dit, pour 20 000 colis expédiés par an, par exemple, la dépense s'élèverait à 20 000 USD, en plus des 2 500 USD de frais de vérification.
- Pour pouvoir exporter vers plusieurs pays d'Europe, les producteurs auraient dû respecter les différents critères des différents programmes de labellisation. En effet, il n'existe pas de normes internationales concernant l'éco-étiquetage des fleurs, et les diverses normes existantes ne sont pas harmonisées.
- C'est un comité étranger qui aurait eu la responsabilité de vérifier la conformité à la réglementation colombienne sur l'environnement. Les autorités colombiennes jugent cette procédure « inadmissible », cette tâche incombant exclusivement au gouvernement national.

La Colombie craignait en particulier que des organismes de caractère privé « qui n'ont aucun titre les habilitant à agir en tant que certificateurs internationaux et ne sont assujettis à aucun type de normes internationales » soient en position d'attribuer des labels écologiques aux produits. Pour conclure, elle rappelait aux autres membres de l'OMC l'importance du Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes de l'Accord OTC :

« ... le respect du Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes de l'Accord OTC dans le domaine des labels écologiques facultatifs est fondamental. [...] Il est évident que si une institution privée reconnue approuve un document qui prévoit, pour une utilisation commune et répétée, des règles, des directives ou des caractéristiques pour les produits ou les procédés et méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire, les dispositions de ce code lui sont applicables. »

### Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Les réactions aux préoccupations de la Colombie ont été mitigées. Dans l'impossibilité de parvenir à un accord avec Asocolflores, la BGI a accepté de concourir à la création d'un bureau du Conseil colombien de la floriculture en Allemagne afin de promouvoir la consommation de fleurs colombiennes dans ce pays.

Parallèlement, les activités menées en Colombie dans le cadre de la Campagne des fleurs se sont développées. Les responsables de la campagne ont commencé à collaborer avec une association de femmes salariées du secteur colombien de la floriculture, appelée Cactus (Colombie, 1998). Ils ont en outre entamé un dialogue avec des importateurs de fleurs, des fleuristes, des organisations de défense des droits de l'homme et des syndicats, afin d'améliorer la transparence de leur « label fleurs » et de le rendre plus acceptable aux yeux des différentes parties prenantes, notamment des floriculteurs. La nouvelle structure et les nouveaux critères d'éco-étiquetage, fondés sur un Code international de bonne conduite pour la production de fleurs coupées (International Code of Conduct for the Production of Cut Flowers – ICC<sup>5</sup>), ont été annoncés en mai 1999, au moment de la présentation d'un nouveau label : « fleurs produites dans le respect de l'homme et de l'environnement » (Brassel et Rangel, 2001). Depuis, un exportateur colombien membre d'Asocolflores (Inversiones Morcote S.A.) a accepté d'adhérer au « label fleurs », bien que l'association elle-même ait choisi de rester à l'écart du programme. Les 60 autres fermes certifiées « label fleurs » se trouvent en Équateur, au Kenya, en Tanzanie, au Zimbabwe et au Portugal.

Les organismes de réglementation officiels ne participent pas directement au « label fleurs », mais celui-ci bénéficie d'une assistance de la GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, ou Agence de coopération technique). Le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) a mis en place un partenariat public-privé, mis en œuvre en coopération avec le GTZ. Dans le cadre de ce partenariat, le « label fleurs » a reçu un appui technique (par exemple au Zimbabwe et au Kenya) et un soutien financier destiné à contribuer à l'établissement du système de d'éco-étiquetage en Allemagne.

5. L'ICC s'appuie sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, certaines conventions du Bureau international de travail (BIT) et des « normes fondamentales d'environnement », ainsi que sur des informations recueillies au cours de la campagne auprès de partenaires en Allemagne et dans les pays exportateurs.

## Observations

Cette étude de cas démontre que les systèmes d'éco-étiquetage à caractère privé, du fait qu'ils sont facultatifs, peuvent contribuer à provoquer des changements dans les méthodes de production. Toutefois, il faut garder à l'esprit que tous les producteurs étrangers, et encore moins les autorités publiques dont ils dépendent, ne sont pas nécessairement disposés à adhérer à ces mécanismes. Quoi qu'il en soit, tant que la transparence est respectée et le dialogue maintenu, il est possible de trouver un terrain d'entente.

## *Références*

- Ammons, E. Amber (1997), « Colombian flower exports », Trade and Environment Database (TED), Étude de cas n° 108, [www.american.edu/projects/mandala/TED/flower.htm](http://www.american.edu/projects/mandala/TED/flower.htm).
- Asocolflores (2004), « Florverde », [www.asocolflores.org/noticias/news.php?action=detail&id\\_publicacion=62](http://www.asocolflores.org/noticias/news.php?action=detail&id_publicacion=62).
- Brassel, Frank et Emilia Rangel Cruz (2001), *International Social Standards for the International Flower Industry*, FIAN, Herne, Allemagne.
- Castellanos, Julissa (1997), « Rose trade and the environment », Trade and Environment Database (TED) Étude de cas n° 431, [www.american.edu/projects/mandala/TED/rose.htm](http://www.american.edu/projects/mandala/TED/rose.htm).
- Gouvernement de la Colombie (1998), « Éco-étiquetage et accès aux marchés : étude de cas sur la floriculture colombienne », document n° WT/CTE/W/76 et G/TBT/W/60, 9 mars 1998, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Greiner, Andreas (1998a), « Signalfarbe auf dem Blumenmarkt [signaux lumineux du marché des fleurs] *Akzente aus der Arbeit der GTZ*, n° 1/98, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn, Allemagne, [www.gtz.de/dokumente/AKZ/deu/AKZ\\_98\\_1/akz1\\_98.pdf](http://www.gtz.de/dokumente/AKZ/deu/AKZ_98_1/akz1_98.pdf).
- Greiner, Andreas (1998b), « Vouching for environmental and social standards. Ecuador's producers join Flower Label Programme », Gate 2/98, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn, Allemagne.
- Havalaar, Max (1999), « Fair Trade Conditions », <http://fairtrade.net/>.
- Rodriguez, Marta et Jorge Silva (1988), « Amor, mujeres y flores » (film).
- Verbruggen, H., Jongma, S. et F. van der Woerd (1997), « Eco-Labeling and the Developing Countries : The Dutch Horticultural Sector », in S. Zarilli, V. Jha et R. Vossenaar (dir. pub.), *Eco-Labeling and International Trade*, MacMillan, Londres. pp. 143-159.
- Wijk, Joeren van (1994), « Floriculture in Colombia », *Biotechnology and Development Monitor*, n° 20, pp. 4-5, [www.biotech-monitor.nl/2003.htm](http://www.biotech-monitor.nl/2003.htm).



## *Chapitre 18*

### **Initiatives en faveur de la protection des mangroves et élevages de crevettes**

En raison des effets parfois destructeurs de l'élevage des crevettes sur les mangroves, certaines organisations environnementales ont cherché à empêcher l'expansion de cette industrie. En réponse, celle-ci a développé un programme volontaire de certification de pratiques d'élevage responsables. De plus, plusieurs organisations intergouvernementales se sont réunies pour améliorer les performances environnementales de l'élevage de crevettes.

## Introduction

L'exploitation des crevettes porte aussi bien sur les populations sauvages que sur des populations marines élevées dans des bassins ou dans d'autres enclos. L'élevage de ces crustacés se révèle souvent plus rentable que certaines activités agricoles côtières telles que le pacage ou la culture du riz. Depuis la fin des années 80, l'aquaculture des crevettes est l'un des segments de l'industrie des fruits de mer qui a connu l'essor le plus rapide, en partie grâce à l'appui d'organismes de crédit multilatéraux et bilatéraux, en particulier la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et, en Amérique latine, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Aujourd'hui, la production annuelle totale des crevettes d'élevage dépasse le million de tonnes. La plupart d'entre elles proviennent d'élevages établis le long des côtes d'Asie et d'Amérique latine et, depuis peu, également de quelques grandes stations aquacoles installées en Afrique de l'Est et au Moyen-Orient. L'essentiel de la production est assuré par des petits élevages familiaux qui constituent une source importante d'emplois en Inde, au Vietnam, en Thaïlande, au Bangladesh et en Indonésie. Naguère simple activité de subsistance qui avait pour débouché les communautés locales, l'élevage des crevettes est devenu une industrie largement tournée vers l'exportation, desservant principalement les pays développés. Le Japon, l'Europe et les États-Unis sont les premiers importateurs de crevettes ; on estime qu'environ un quart des crevettes consommées dans l'UE proviennent d'élevages des pays en développement (Gregow, 2000).

L'incidence des élevages de crevettes sur l'environnement nourrit une vaste controverse. L'un des problèmes les plus fréquemment cités est la conversion des mangroves en bassins d'élevage. Les mangroves figurent parmi les écosystèmes les plus productifs du monde. Elles remplissent des fonctions irremplaçables en protégeant les zones côtières contre l'érosion engendrée par le vent et les vagues et en offrant une aire de reproduction à de nombreuses espèces marines. Des milliers de pêcheurs de subsistance des pays en développement en dépendent, tout comme les populations pratiquant des formes traditionnelles d'élevage (polyculture extensive) de crevettes.

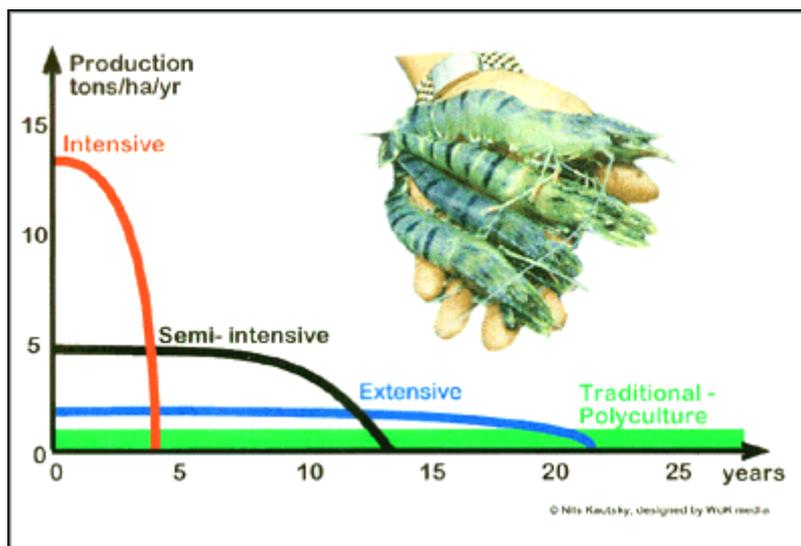
Beaucoup de documents publiés par des organisations non gouvernementales (ONG) accusent le défrichage des mangroves aux fins de l'élevage des crevettes d'être l'une des causes principales de la destruction de ces forêts dans le monde. Pour de nombreuses organisations de défense de l'environnement, « l'expansion rapide et incontrôlée » de l'élevage des crevettes dans les pays en développement est représentative de ce que ces organisations considèrent comme l'attitude peu soucieuse de l'environnement qui accompagne trop souvent le développement aux fins d'exportation au niveau mondial. Pas plus tard qu'en septembre 2000, Greenpeace International décrivait l'élevage de crevettes en ces termes :

«...une industrie non durable, qui se déplace d'un endroit à l'autre, en laissant dans son sillage des paysages dégradés, dépouillés de leur biodiversité et des populations indigentes. Ont été détruites non seulement des zones côtières humides, *en particulier des mangroves*, et les populations côtières qui dépendaient d'elles, mais aussi des zones agricoles – *notamment en Inde et au Bangladesh*, où les petits agriculteurs qui cultivaient du riz, du millet et d'autres espèces sur des lopins de terre situés près de la mer, ont été délogés de force ou contraints de quitter les lieux à cause de la salinisation engendrée par la prolifération des bassins d'élevage de crevettes. Dans l'ensemble, l'élevage de crevettes ne procure pas

beaucoup d'avantages aux populations locales. Le taux d'emploi à l'hectare des terres converties à l'élevage de crevettes est relativement faible, tandis que, localement, cette activité génère chômage et sous-emploi car elle déplace les autres activités économiques locales.» ([www.greenpeace.org/politics/wto/shrimp.html](http://www.greenpeace.org/politics/wto/shrimp.html)) [italiques ajoutées]

Bien entendu, l'industrie réfute ces arguments. Tout en admettant que quelque 55 % à 60 % des 31 millions d'hectares naguère couverts de mangroves ont été détruits, elle affirme que moins de 5 % de cette perte est attribuable à l'élevage de crevettes<sup>1</sup>. Si les écosystèmes composés en majorité de mangroves se prêtent à l'aquaculture extensive, l'industrie s'est rendu compte qu'ils ne sont généralement pas aussi profitables aux exploitations semi-intensives et intensives que les sites établis plus à l'intérieur, au-delà de la ligne de haute mer. De fait, la croissance de l'aquaculture de crevettes au cours de la dernière décennie n'a pratiquement eu lieu que dans les stations construites en dehors des zones salines. Les exploitations semi-intensives et intensives mal gérées se créent leurs propres problèmes et nombre d'entre elles ont dû être abandonnées après quelques années. La figure 18.1 représente l'idée subjective que se fait un défenseur de l'environnement de la durabilité des différentes formes d'élevage de crevettes d'après les résultats du passé.

**Figure 18.1. Aperçu de la durabilité des différentes formes d'élevage de crevettes**



Source : Nils Kautsky, reproduit dans *Quarto* (1998).

En dépit des divergences initiales et des querelles entre les associations de défense de l'environnement, les producteurs et les pouvoirs publics des pays importateurs et exportateurs, une bien meilleure entente commence à émerger au niveau international. Les associations de défense de l'environnement, qui ont eu le mérite d'attirer l'attention sur l'incompatibilité entre l'élevage industriel de crevettes et les mangroves, collaborent désormais avec des organismes intergouvernementaux (OIG) à la promotion d'un code de conduite pour l'élevage des crevettes et l'industrie elle-même

1. Global Aquaculture Alliance, [www.gaalliance.org/issu2.html](http://www.gaalliance.org/issu2.html), novembre 2001.

est en passe d'introduire son « Programme pour une aquaculture responsable », assorti d'un système de normes certifiables pour l'aquaculture durable. Ce processus est peut-être inhabituel en ce sens que les opposants aux premières pratiques de l'élevage industriel de crevettes ont tenté d'infléchir le cours des choses par d'autres moyens que des interdictions d'importation imposées par les pouvoirs publics ou d'autres mesures commerciales, préférant exercer une pression sur les établissements de crédit tout en étant aux côtés des pays producteurs de crevettes et des dirigeants afin d'encourager une utilisation plus durable des zones côtières.

### Élaboration de la mesure environnementale

En 1992, un petit groupe d'ONG et de scientifiques partageant les mêmes idées, désireux d'enrayer la dégradation des écosystèmes de mangroves dans le monde entier, ont lancé une nouvelle organisation, le Projet d'action pour les mangroves (PAM). L'action du PAM s'appuie sur le principe suivant : promouvoir les droits des populations côtières locales, notamment les pêcheurs et les agriculteurs, à l'égard de la gestion durable des zones côtières. Le rôle du PAM consiste à fournir des services de base aux associations locales et à d'autres tenants de la sauvegarde des mangroves tels que : *i*) coordonner un réseau international d'ONG pratiquant un échange d'informations sur les mangroves ; *ii*) faire mieux connaître au grand public les problèmes des mangroves ainsi que les besoins essentiels et les batailles à mener par les communautés côtières de pêcheurs et d'agriculteurs dans les pays en développement ; et *iii*) mobiliser un appui technique et financier pour les projets des ONG. Le PAM préconise une démarche partant de la base et collabore avec les parties prenantes locales pour les aider à trouver des solutions équitables et viables à long terme à leurs problèmes.

Le PAM a lancé de nombreuses campagnes de boycott volontaire des consommateurs contre toutes les crevettes d'élevage, mais sans grand succès<sup>2</sup>. Pour faire passer son message, il s'est notamment efforcé d'organiser les opposants à l'élevage dans certaines collectivités. En octobre 1996, par exemple, le PAM a organisé, conjointement avec 20 autres ONG locales et internationales des Amériques, d'Europe et d'Asie, un forum à Choluteca, au Honduras, sur l'« Aquaculture et ses impacts ». Ce forum a débouché sur la « Déclaration de Choluteca », un document reprenant 18 demandes spécifiques liées à l'aquaculture des crevettes et aux mangroves ([www.dec.ctu.edu.vn/cdrom/cd6/projects/shrimp\\_tribunal/pov3.html](http://www.dec.ctu.edu.vn/cdrom/cd6/projects/shrimp_tribunal/pov3.html)). La Déclaration demande notamment l'application du « principe de précaution à chaque étape du développement de l'aquaculture des crevettes » et exhorte les organismes de financement tels que la Banque mondiale à cesser de financer le développement de l'aquaculture. Pour conclure, la Déclaration appelle à l'adoption d'un « moratoire mondial sur l'expansion de l'élevage des crevettes dans les zones côtières, en attendant l'application de critères<sup>3</sup> régissant l'élevage durable des crevettes »<sup>4</sup>.

2. Plusieurs autres ONG ont aussi appelé les consommateurs à des boycottages volontaires ; voir Miller (1999).

3. L'une des difficultés a été d'obtenir un consensus international sur la définition de ces critères. Les négociateurs se sont inspirés des accords multilatéraux sur l'environnement pertinents, notamment la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (Convention de Ramsar, 1971), la Convention sur la diversité biologique et le Code de conduite pour une pêche responsable (FAO), adopté en 1995.

Plus tôt la même année, plus de 200 représentants de gouvernements et d'ONG du monde entier se sont réunis au siège des Nations Unies, à New York, dans le cadre d'un « tribunal sur les crevettes », autoproclamé et mis en place par les ONG. Ce tribunal était chargé d'évaluer la façon dont les principaux pays producteurs de crevettes s'acquittaient de leur engagement à mettre en œuvre des pratiques de développement durable. Sept gouvernements se sont manifestés en prononçant des déclarations et en répondant aux questions des ONG au sujet des impacts écologiques, sociaux et économiques de la production des crevettes et des mesures qu'ils prenaient pour atténuer ces impacts et assurer la viabilité de cette production.

En 1998, le tribunal a annoncé avoir atteint ses premiers objectifs :

Les gouvernements, les organismes internationaux, l'industrie et, de plus en plus, le public reconnaissent que la production industrielle de crevettes engendre des problèmes graves... Le tribunal a constaté que, dans bien des cas, les lois et les mesures nécessaires existaient bel et bien, mais n'étaient pas appliquées. Nous avons été encouragés de constater qu'un dialogue s'est amorcé entre les groupes représentant les populations locales et les associations de défense de l'environnement, d'une part, et l'industrie, d'autre part, à propos des pratiques plus durables.<sup>5</sup>

Les campagnes menées par les ONG contre l'élevage non durable des crevettes se sont néanmoins poursuivies, sous l'égide d'organisations telles que Shrimp Sentinel Online (une émanation électronique du tribunal sur les crevettes qui entend notamment « surveiller » les pays producteurs de crevettes) et le Industrial Shrimp Action Network (réseau d'action contre les élevages industriels de crevettes), ainsi que le PAM et toute une série d'organisations locales et internationales de protection de l'environnement. Il est intéressant de constater que ces coalitions d'ONG internationales et locales ont joué un rôle clé dans l'obtention de moratoires sur les nouvelles stations d'élevage de crevettes déclarées ou recommandées dans plusieurs pays exportateurs. Les paragraphes qui suivent décrivent succinctement les initiatives prises au Honduras et en Tanzanie (en tant qu'exemples), au cours de la période la plus active : 1995-98.

### *Honduras<sup>6</sup>*

En septembre 1994, un bateau appartenant à Greenpeace est entré dans le golfe de Fonseca, autour duquel sont implantés la plupart des élevages de crevettes au Honduras. La mission de ce bateau consistait à attirer l'attention sur les interactions entre les écosystèmes terrestres et marins, dont le golfe de Fonseca offre un excellent exemple par la multitude de marais à mangroves qu'il abrite. Greenpeace s'est entretenu avec diverses ONG du Honduras, du Salvador et du Nicaragua au sujet des causes politiques et économiques de la destruction des mangroves. Des bénévoles de Greenpeace et de l'organisation de protection de l'environnement hondurienne CODDEFFAGOLF (Comité pour la défense et la gestion durable de la flore et de la faune du golfe de Fonseca) ont également participé à une manifestation dans la zone où

- 
4. Dernièrement, le PAM a commencé à se pencher sur d'autres activités portant gravement atteinte aux mangroves, telles que l'abattage des arbres, l'extraction du pétrole et du charbon et l'industrie du tourisme.
  5. Mangrove Action Project, P.O. Box 1854, Port Angeles, WA 98362-0279, États-Unis, mél : mangroveap@olympus.net
  6. Ce compte rendu s'inspire principalement de Smith (1998).

se concentrent les élevages de crevettes, au cours de laquelle ils appelaient, sur leurs pancartes, à mettre un terme à l'exploitation des mangroves.

En août 1996, cédant aux recommandations insistantes de CODDEFFAGOLF, le gouvernement hondurien a décrété un moratoire d'un an sur les nouvelles licences d'exploitation de stations d'élevages de crevettes, lequel moratoire n'a pas empêché une soixantaine de nouveaux élevages de s'établir l'année suivante. Le 22 juillet 1997, quelque 3 000 pêcheurs et autres sympathisants de CODDEFFAGOLF ont défilé vers la capitale du pays, Tegucigalpa. Ensuite, après plusieurs jours de sit-in et de réunions de haut niveau avec les autorités fédérales, le gouvernement a promis de renforcer le respect du moratoire et de l'étendre jusqu'en juin 1998. Un nouveau décret a été promulgué (n° 105-97), qui amplifiait le moratoire en interdisant l'extension des élevages existants dans le golfe de Fonseca. Ce décret prévoyait des études d'impact sur l'environnement destinées à définir les mesures nécessaires pour conserver les mangroves et les zones humides côtières, assurer la viabilité de l'industrie des crevettes et réduire les effets néfastes des élevages industriels de crevettes sur les communautés locales. Toutefois, d'après CODDEFFAGOLF aucune étude n'a été entreprise durant les six mois qui ont suivi l'adoption du décret. Et la prolifération des élevages de crevettes s'est poursuivie à une cadence incontrôlée. Cependant, des images satellites de la région du golfe de Fonseca montrent que la superficie des mangroves a en fait augmenté au cours des dix dernières années.

### *Tanzanie*

Au début de l'année 1997, une entreprise irlandaise, l'African Fishing Company (AFC), a soumis une étude officielle d'impact sur l'environnement au gouvernement tanzanien à l'appui de sa proposition d'établir presque 20 000 hectares de stations d'élevages de crevettes dans le delta du Rufiji, la plus grande étendue ininterrompue de mangroves en Afrique de l'Est (53 000 hectares). En juin, le gouvernement a demandé au Conseil national de la gestion de l'environnement (NEMC) de conduire sa propre étude d'impact, laquelle lui a été remise en août. Le Conseil national a vivement conseillé au gouvernement tanzanien de rejeter ce projet compte tenu de son impact sur l'environnement et recommandé qu'« un moratoire soit déclaré sur toute la mariculture commerciale en Tanzanie, jusqu'à ce que le gouvernement établisse ses propres directives pour orienter le développement de l'aquaculture commerciale dans le pays, et que cette aquaculture ne soit pas pratiquée dans des zones écologiquement vulnérables telles que les mangroves ». Néanmoins, le gouvernement tanzanien a approuvé le projet de l'AFC en novembre 1997.

Dès le début, un groupe de journalistes tanzaniens défenseurs de l'environnement appelé Journalists' Environmental Association of Tanzania (JET), et plusieurs autres organisations de défense de l'environnement s'étaient fermement opposés au projet. Afin d'attirer l'attention sur leur combat, le JET a appelé en renfort la Société suédoise de conservation de la nature et des organisations environnementales du Kenya, d'Inde et des États-Unis (y compris le PAM). En février 1998, ces organisations ont mis sur pied un atelier sur les mangroves et l'aquaculture à Mombasa, au Kenya, sous les auspices de la Société est-africaine de protection de la nature (East Africa Wild Life Society – EAWLS). La « Déclaration de Mombasa sur la préservation des mangroves et l'aquaculture industrielle des crevettes », formulée à l'issue de cet atelier, demandait aux gouvernements d'Afrique de l'Est d'encourager l'aquaculture durable, naturelle ou

traditionnelle, et pria le gouvernement tanzanien de revoir sa décision d'approuver la proposition d'élevage industriel dans le delta du Rufiji.

En avril 1998, un groupe de plus de 2 000 habitants du delta du Rufiji, soutenu par une équipe d'avocats défenseurs de l'environnement (Lawyers Environmental Action Team – LEAT), a introduit une demande auprès de la Haute Cour de Tanzanie afin que celle-ci l'autorise à intenter un procès au gouvernement pour son approbation du projet AFC. Après s'être d'abord heurtés à des échecs, les avocats de la LEAT ont finalement obtenu une ordonnance commandant l'arrêt du projet d'élevage de crevettes. En préparant leur défense, les avocats se sont notamment fait seconder par Environmental Law Alliance Worldwide (E-LAW), un réseau en ligne d'avocats et de scientifiques spécialisés dans l'environnement et basé aux États-Unis, qui aident bénévolement les populations à faibles revenus dans le monde entier (E-LAW, 2001).

### Enjeux commerciaux et réactions des exportateurs

Les effets des diverses campagnes de protection des mangroves et des initiatives concernant l'exportation des crevettes élevées dans des pays en développement n'ont jamais été mesurés, en partie parce que les stations aquacoles de nombreux pays en développement visés par les campagnes pâtissaient déjà d'autres problèmes, en particulier de maladies des crevettes. Cependant, il est clair que ces campagnes ont eu d'autres répercussions notables.

Tout d'abord, les campagnes semblent avoir eu des répercussions sur les mécanismes de financement des élevages. Durant les années 80, des établissements de crédit multilatéraux ont accordé des prêts à plusieurs pays en développement pour des projets d'aquaculture de crevettes, prêts qui s'inscrivaient dans la volonté d'encourager les nouvelles exportations (pour que ces pays puissent rembourser leur dette extérieure) et, d'une manière plus générale, de favoriser un développement entraîné par les exportations. La Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale a continué de bailler des fonds à des investisseurs privés en vue de l'expansion des élevages de crevettes, mais, dans les années 90, elle a subordonné l'octroi des crédits au respect de certaines normes environnementales<sup>7</sup>. Ensuite, les campagnes ont obligé les responsables de l'élaboration des politiques nationales, les autorités chargées de la réglementation et les producteurs à se soucier beaucoup plus des écosystèmes à mangroves et de leur rôle dans la protection des ressources naturelles, dont dépendent certaines des populations les plus pauvres de leurs sociétés.

Le ressentiment éprouvé par les gouvernements de certains pays en développement face à ce qu'ils considèrent comme une intervention extérieure dans leur choix de développement les ont empêchés de se faire appuyer par des OIG sensibles à leur cause et dont ils étaient membres (voir plus loin). L'industrie elle-même – ou tout au moins la majorité de ses représentants – a cependant décidé de poursuivre une stratégie établissant une distinction entre les producteurs qui pratiquent « un élevage de crevettes responsable » et les autres, dans l'espoir que les premiers seraient épargnés

7. Le volume de production continuant de s'accroître et les profits de diminuer, on assiste à un mouvement de concentration et d'intégration du secteur. Cette évolution, caractéristique, peut être observée dans les autres branches des secteurs de l'agriculture et de la pêche. Elle se traduit par l'entrée en scène d'entreprises plus grandes, en particulier dans les segments d'activité où il existe des perspectives d'économies d'échelle tels que l'amélioration génétique, la fabrication des aliments pour animaux et la transformation.

par les campagnes menées par des ONG et récompensés pour leur comportement plus responsable par des prix plus élevés.

L'organisme mis en place par l'industrie pour conduire cette mission, la Global Aquaculture Alliance (GAA) (alliance mondiale de l'aquaculture), a été créé en 1997 par une vingtaine de grands industriels de l'aquaculture désireux de « faciliter la coopération entre les divers éléments qui composent l'industrie, de résoudre les problèmes et de faire en sorte que le public continue à faire confiance aux produits de l'aquaculture ». Les activités de la GAA sont supervisées par un conseil de douze membres exerçant des responsabilités dans l'industrie aquacole des pays exportateurs et importateurs. Les 1 500 adhérents directs se divisent entre membres fondateurs, directeurs, sympathisants et individuels, mais la GAA compte également des membres indirects, beaucoup plus nombreux, qui appartiennent à des associations nationales affiliées de producteurs du Brésil, du Honduras, d'Equateur, de Colombie, du Guatemala, d'Australie, de Thaïlande et d'Inde. Les membres sont aussi bien des petites entreprises familiales que des groupes multinationaux. La GAA représente toute la filière, à savoir les écloséries, les fermes aquacoles, les producteurs d'aliments pour l'élevage, les transformateurs, les importateurs, les détaillants et les entreprises de services alimentaires.

Dès sa création, la GAA s'est essentiellement consacrée à la mise au point d'un programme d'aquaculture responsable, fondé sur un ensemble de principes directeurs et destiné à améliorer l'efficacité et la viabilité à long terme de l'industrie aquacole et, en fin de compte, à offrir une garantie, sous la forme de produits certifiés, aux consommateurs qui veulent pouvoir acheter des fruits de mer d'élevage en toute tranquillité. La GAA part du principe que, compte tenu de la diversité des types et des modes de gestion des élevages, il ne faut pas s'attendre à ce que tous les élevages de crevettes soient en mesure de se conformer aux normes du programme en même temps. Aussi le programme prévoit-il un processus de mise en conformité en quatre étapes. Au terme de ce processus, les participants voient certifier leurs procédés d'élevage de crevettes dans le cadre du programme « Pratiques aquacoles exemplaires ».

L'une des premières activités de la GAA a consisté à organiser, à Bangkok, une réunion internationale de spécialistes de la mangrove, afin de rédiger un rapport et de formuler des recommandations sur le problème de ce type de milieu. Le rapport a conclu que l'élevage des crevettes avait entraîné la destruction de moins de 5% des ressources mondiales de mangrove, mais recommandait une série de pratiques destinées à stopper ce phénomène. Ces recommandations étaient les premières d'une série publiée par la GAA sous le titre « Codes d'usages pour l'élevage de crevettes responsable », achevé en 1999. S'agissant des mangroves, le deuxième principe directeur engage les entreprises et les personnes travaillant dans le secteur de l'aquaculture à « n'établir leurs installations que sur des sites présentant des caractéristiques autorisant une exploitation viable à long terme et acceptable quant à ses incidences écologiques et à *éviter tout particulièrement de détruire inutilement les mangroves* et d'autres représentants importants du point de vue écologique de la flore et de la faune » (italiques ajoutées). Des codes d'usages spécifiques ont aussi été préparés pour des aspects particuliers de l'aquaculture des crevettes ; celui qui concerne les mangroves débute par la recommandation de ne pas implanter de nouveaux élevages de crevettes dans les écosystèmes de mangroves (encadré 18.1).

### **Encadré 18.1. Pratiques de gestion recommandées par la GAA pour les mangroves**

Tous les adhérents à ce code s'attacheront à ne pas nuire aux écosystèmes de mangroves et, si possible, à préserver, voire à enrichir, la biodiversité de ces écosystèmes. Les pratiques reproduites ci-dessous assureront la protection des écosystèmes à mangroves :

1. Il ne faut pas introduire de nouveaux élevages de crevettes dans les écosystèmes de mangroves.
2. Conscients que l'implantation de nouveaux élevages de crevettes derrière les mangroves implique le défrichage d'une partie de cette végétation dans les chenaux, les intéressés s'engageront à reboiser une superficie équivalente à celle qui aura été défrichée.
3. Les élevages existants continueront à mener régulièrement des études d'impact sur l'environnement afin de détecter et d'atténuer toutes les conséquences néfastes que leurs activités peuvent avoir sur les écosystèmes de mangroves.
4. Tous les déchets minéraux et solides doivent être éliminés de façon écologiquement responsable, et le déversement des eaux usées et des sédiments s'effectuera dans des conditions ne nuisant pas aux mangroves.
5. L'industrie de l'élevage des crevettes s'engage à collaborer avec les pouvoirs publics à l'élaboration de règlements propres à améliorer efficacement la préservation des mangroves, prévoyant notamment le rétablissement des mangroves sur les anciens sites d'élevage de crevettes.
6. L'industrie de l'élevage des crevettes favorisera la mise en place de mesures visant à pérenniser les moyens d'existence des populations locales qui dépendent des ressources offertes par les mangroves.

*Source* : Global Aquaculture Alliance, [www.gaalliance.org/code1.html](http://www.gaalliance.org/code1.html), consulté le 12 novembre 2001.

D'après la GAA, « Les codes d'usage entendent orienter de manière souple la conception de systèmes (propres au site sur lequel ils sont implantés) de production responsable de crevettes. Les modalités d'application de ces directives varieront selon les méthodes d'élevage, la finalité de ce dernier et les conditions locales ». Toutefois, au cours de la première étape du processus de certification, les participants s'engagent, en adhérant à la promesse de satisfaire aux pratiques exemplaires, à faire de leur mieux pour les respecter. Les deuxième et troisième étapes comportent un bilan d'auto-évaluation et la préparation d'un plan de gestion environnementale. La certification proprement dite débute par une vérification du plan de gestion, menée par un organisme de certification accrédité par le Conseil de certification de l'aquaculture (CCA), organisation indépendante de certification. Le comité de certification du CCA examine ensuite la recommandation et, si elle est conforme, délivre au producteur un certificat d'une validité de trois ans, identifié par un numéro unique.

À l'origine, la GAA avait envisagé un programme visant les consommateurs, qui aurait exigé de préserver l'identité du produit certifié tout au long de la chaîne de distribution. Le contrôle de la continuité de cette « chaîne de prise en charge du produit » serait passé par un audit annuel de chaque transformateur, au cours duquel on aurait vérifié que les usines de transformation étaient équipées de systèmes de contrôle, comme indiqué dans les documents, permettant de suivre séparément la filière des produits certifiés et celle des produits non certifiés durant la transformation. Cependant, face aux nouvelles craintes des consommateurs depuis le début 2002 (dus

notamment à la découverte d'antibiotiques interdits dans les crevettes de certains pays exportateurs), qui faisaient augmenter la gamme des certificateurs auxquels il aurait fallu faire appel pour assurer la sécurité du produit, la GAA est revenue sur son projet initial. Certains éléments de sécurité alimentaire et de traçabilité ont été maintenus, mais le nouveau programme s'adresse désormais aux grands acheteurs (par exemple les entreprises de transformation) et non plus au consommateur final. Cela évite de devoir certifier la chaîne de prise en charge du produit et réduit les coûts.

En mettant au point son programme privé de certification et d'agrément (qui depuis 2002 est mené par le Conseil de certification de l'aquaculture [ACC], Inc., [www.aquaculturecertification.org](http://www.aquaculturecertification.org)), le comité technique de la GAA a étudié de nombreux modèles internationaux et nationaux, tant officiels que privés, notamment dans le domaine de l'agriculture biologique, des produits forestiers et des poissons marins, et consulté nombre de parties prenantes et d'experts indépendants. En septembre 2005, cinq écloséries, 15 élevages et quatre entreprises de transformation avaient reçu la certification de la GAA. La certification est menée par un des 65 certificateurs accrédités par l'ACC, dont la plupart sont des individus basés dans les pays en développement.

Dans l'intervalle, les pouvoirs publics de certains pays en développement ont commencé à mettre en place des dispositifs similaires, parallèlement ou en coopération avec la GAA. Le ministère thaïlandais de la Pêche, par exemple, a établi un Code de conduite sur l'élevage de crevettes, très proche de celui de la GAA. L'expérimentation de ce code a été menée sur deux sites de démonstration implantés le long de la rivière Rayong, où des techniques compatibles avec les normes qu'il instaure étaient déjà employées. Entre autres activités, les élevages concernés cultivent des plants de palétuviers, qui sont ensuite repiqués de manière à compléter ou à accroître la croissance naturelle des mangroves le long des canaux. D'autres éleveurs de la région reçoivent des formations sur les avantages de la mangrove, qui sert de filtre naturel, atténue les effets des tempêtes et constitue des habitats pour différents écosystèmes. L'objectif du gouvernement est d'appliquer la désignation « crevettes de qualité » à la production qui respecte les normes édictées dans le code de conduite. Cette désignation vise à garantir que les crevettes en question sont aptes à la consommation et élevées dans le respect de l'environnement. L'estampille « crevettes de qualité » permet également aux producteurs de commercialiser leur production à un prix plus élevé (Heerin, 2002).

## Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

### *Réponses à l'échelon international*

Les ONG ont également essayé d'exercer une influence à travers les OIG, notamment le Département des pêches de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Banque mondiale. Les éleveurs commerciaux connaissaient mal le fonctionnement de ces institutions, mais ont rapidement pris conscience qu'il leur fallait s'impliquer pour que tous les aspects des problèmes soulevés soient pris en considération. Les deux organisations ont compris le souci de leurs pays membres, qui voulaient continuer à exporter des crevettes, mais elles ont aussi reconnu que l'élevage entraînait des problèmes d'environnement.

La FAO a donné le ton des initiatives internationales récentes en organisant une consultation technique sur les politiques en matière d'élevage durable de crevettes,

réunissant plusieurs parties prenantes, à Bangkok, en décembre 1997. Outre les délégués des onze premiers pays éleveurs de crevettes, la liste des participants comportait des représentants de la GAA, de Greenpeace International et du Fonds mondial pour la nature (WWF). Voici un extrait du rapport final de cette consultation (FAO, 1998) :

Les participants à la consultation technique... reconnaissent que des formes durables d'élevage de crevettes sont déjà pratiquées et que celles-ci représentent un objectif souhaitable et réalisable, à poursuivre. Tout porte à croire que lorsque l'élevage des crevettes est conduit sur un mode durable, il constitue un moyen acceptable de remplir des objectifs nationaux aussi variés que la production alimentaire, l'emploi et l'apport de devises étrangères. L'évolution de l'élevage de crevettes vers un mode durable dépend de l'efficacité des politiques des pouvoirs publics et des mesures réglementaires, ainsi que de la volonté de l'industrie d'appliquer des technologies fiables à la planification, à l'aménagement des installations d'élevage et à l'exploitation. Constatant que le Code de conduite pour une pêche responsable, adopté par la Conférence de la FAO en 1995, définit de façon pertinente les responsabilités des pouvoirs publics à l'égard du développement de l'aquaculture, la consultation a recommandé une série de principes à suivre pour l'établissement de cadres juridiques, institutionnels et consultatifs ainsi que des politiques publiques en faveur de l'élevage durable des crevettes.

La consultation a également recommandé plusieurs champs de recherche et invité la FAO à organiser d'autres consultations de suivi. Depuis lors, la FAO a parrainé des activités très diverses, dont la plupart venaient appuyer les efforts entrepris pour appliquer le Code de conduite pour une pêche responsable à l'élevage des crevettes. En 1998, par exemple, des experts ont été invités à définir des critères et des indicateurs permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre du code. Plusieurs de ces critères se rapportent à l'état d'avancement des programmes de protection des mangroves et à l'impact de tous les usagers sur les mangroves.

Depuis 1999, la FAO, la Banque mondiale<sup>8</sup>, le Réseau des centres d'aquaculture dans la région Asie-Pacifique (une autre OIG) et le WWF coordonnent conjointement un programme centré sur « l'analyse et le partage des expériences relatives à la meilleure gestion des élevages de crevettes dans les zones côtières ». Jusqu'à présent, ce consortium d'élevage des crevettes (Shrimp Aquaculture Consortium) a produit un grand nombre d'études de cas sur différents aspects de l'élevage des crevettes, un projet d'ensemble de critères pour la gestion des élevages de crevettes et il a réuni une somme d'informations sur les lois en vigueur (et leur degré d'application) dans les pays qui élèvent des crevettes. L'on s'accorde à dire que les études de cas recensent certains avantages sociaux de l'aquaculture des crevettes pour les communautés locales (ce qui, dans le cas de l'étude sur le Mexique, « pourrait avoir modifié le regard que les ONG portent sur l'industrie de l'élevage des crevettes », selon le consortium) et mettent en évidence les failles des dispositifs réglementaires de plusieurs pays. Le recensement des lois nationales a facilité l'examen par des pairs et la formulation de suggestions sur les bonnes pratiques réglementaires (Howarth *et al.*, 2001).

---

8. De son côté la Banque mondiale gère aussi un réseau de pêches et d'aquaculture qui relie les mêmes organisations ainsi que plusieurs organismes de recherche, institutions nationales de la pêche et organisations d'aide humanitaire.

L'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) prête un appui à caractère plus scientifique. Elle a notamment contribué à financer la Société internationale des écosystèmes de mangrove (ISME), une ONG internationale hébergée par l'Université de Ryukyus à Okinawa, au Japon. Depuis sa fondation en 1990, l'ISME a créé quatre centres régionaux : au Brésil, aux îles Fidji, au Ghana et en Inde. En décembre 1997, l'ISME s'est attelé à la mise en place du Système mondial de base de données et d'information sur les mangroves (GLOMIS), afin de répondre au besoin de rassembler les connaissances (souvent locales) sur la structure et la dynamique des différents types d'écosystèmes de mangroves et sur leur valeur socio-économique (Vannucci, 1998; voir aussi [www.glomis.com](http://www.glomis.com)).

### *Initiatives nationales*

Les gouvernements ont généralement soutenu la production plus durable des crevettes par le biais des OIG auxquelles ils adhèrent. Plusieurs organismes nationaux d'aide à la coopération de pays membres de l'OCDE sont des partenaires officiels du Réseau des pêches et de l'aquaculture de la Banque mondiale, par exemple. Quelques pays membres ont, de plus, appuyé des activités à petite échelle. En 1999, l'Agence allemande de la coopération technique (GTZ) a aidé financièrement Naturland, l'un des principaux organismes de certification à l'échelle mondiale pour les produits de l'agriculture biologique, à monter un projet pilote en Équateur centré sur la production biologique de crevettes (l'Équateur et la Thaïlande font partie des principaux fournisseurs de crevettes en Allemagne). Ce projet, le premier de son espèce, concerne trois exploitations. Après une longue période de préparation, Naturland a finalement achevé ses normes sur la production biologique de crevettes à la fin de 1999 ; en 2000, il a certifié le premier envoi de crevettes biologiques produites dans ces exploitations ([www.naturland.de/englisch/frame\\_defs/framedef.html](http://www.naturland.de/englisch/frame_defs/framedef.html)). Depuis, des exploitations de crevettes ont aussi été accordées une certification de production biologique au Brésil, en Indonésie, au Pérou, en Thaïlande et au Vietnam, pas toujours par Naturland.

### **Observations**

Les ONG ont beaucoup contribué, par leurs campagnes de sensibilisation aux dégâts causés aux mangroves par les exploitations d'élevage de crevettes mal planifiées et mal gérées, aux améliorations qui commencent à voir le jour dans l'industrie de l'élevage des crevettes. Il est intéressant de constater que les campagnes ont réussi à convaincre plusieurs institutions de crédit multilatérales de réduire considérablement les ressources qu'elles investissaient dans les élevages de crevettes qui détruisent les mangroves. Les campagnes ont galvanisé les groupes locaux auxquels l'aquaculture de crevettes avait porté préjudice ; à plusieurs reprises, la pression exercée par ces groupes a débouché sur l'établissement de moratoires sur l'expansion des nouvelles exploitations, bien que, souvent, ces moratoires aient été annulés ou ignorés. Et, ce qui est peut-être plus important, elles ont incité la majorité des industriels à établir leur propre programme d'aquaculture responsable, fondé sur des normes quantitatives et un dispositif de certification appliqué par des organismes tiers. Il est significatif que la GAA, qui a mis en place le programme d'aquaculture responsable, et plusieurs ONG de défense de l'environnement œuvrant dans ce domaine, aient participé dès le début à presque toutes les réunions et activités intergouvernementales relatives à l'élevage des crevettes qui ont eu lieu ces quatre dernières années.

Contrairement à la façon dont les ONG et les gouvernements se sont attaqués au problème de la protection des tortues dans les pêcheries de crevettes, la démarche appliquée à l'élevage des crevettes dans les mangroves a été participative au niveau mondial et orientée vers le développement au niveau national. Il s'ensuit que toutes les parties prenantes ont pu prendre progressivement, mais pleinement, la mesure du problème et agir de façon globale en faveur de la protection des mangroves. En particulier, les gouvernements des pays importateurs n'ont pas tenté d'appliquer des restrictions commerciales aux crevettes d'élevages et les ONG n'ont pas appelé à le faire. En même temps, la recherche commence à s'orienter vers des questions liées à l'aquaculture des crevettes et aux écosystèmes de mangroves. Ces initiatives, couplées à l'assistance technique et financière accordée à la mise au point d'alternatives durables à l'élevage de crevettes sur l'ancien territoire des mangroves, peuvent déjà contribuer à protéger les mangroves d'une destruction excessive, tout en permettant aux exportations de produits issus de l'aquaculture durable de prospérer.

## *Références*

- Barnhizer, David (2001), « Trade, Environment and Human Rights : The Paradigm Case of Industrial Aquaculture and the Exploitation of Traditional Communities », Port Angeles, Washington, [www.earthisland.org/map/trd-hmn.htm](http://www.earthisland.org/map/trd-hmn.htm).
- Csavas, I. (1990), « Aquaculture Development and Environmental Issues on the Developing Countries of Asia », FAO Conference on Environmental Issues on Third World Aquaculture Development, 17-22 September, Bellagio, Italie.
- E-LAW (2001), « 2001 E-LAW Annual Meeting », Environmental Law Alliance Worldwide, Eugene, Orégon, [www.elaw.org/yachats/](http://www.elaw.org/yachats/).
- FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (1998), Report of the Bangkok FAO Technical Consultation on Policies for Sustainable Shrimp Culture, Bangkok, Thailand, 8-11 December 1997, FAO Fisheries Report. n° 572, FAO, Rome, [www.fao.org/fi/faocons/shrimp/bangk.asp](http://www.fao.org/fi/faocons/shrimp/bangk.asp)
- Gregow, Karin (2000), « Tour around Sweden against Tropical Shrimp », *The Peregrine* (Newsletter of The Swedish Society for Nature Conservation), n° 1, p. 10, [www.snf.se/pdf/nyh-peregrine-100.pdf](http://www.snf.se/pdf/nyh-peregrine-100.pdf).
- Heerin, Susan V. (2002), « Leading by Example – New Directions for Sustainable Shrimp Farming in Thailand », *Global Aquaculture Advocate*, avril, [www.gaalliance.org/ceissu5.html](http://www.gaalliance.org/ceissu5.html).
- Howarth, William, Romualdo E. Hernandez et Annick Van Houtte (2001), « Legislation Governing Shrimp Aquaculture : Legal Issues, National Experiences and Options », FAO Legal Papers Online (Études juridiques de la FAO en ligne) #18, juin, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, [www.fao.org/Legal/default.htm](http://www.fao.org/Legal/default.htm).
- Miller, Paul J. (1999), « Investigation of the Shrimp Industry in Thailand for the Swedish Market: Is It Possible to Determine the Origin of the Shrimp and Can Wild Caught Shrimp be Distinguished from Cultivated Shrimp? », Final Report for the Swedish Society for Nature Conservation, 31 mars, Stockholm, [www.snf.se/pdf/rap-jatterakor-thailand.pdf](http://www.snf.se/pdf/rap-jatterakor-thailand.pdf).
- PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement (1999), « Trade Liberalisation and the Environment : Lessons Learned from Bangladesh, Chile, India, Philippines, Romania and Uganda : A Synthesis Report », PNUE.
- Quarto, Alfredo (1998), « The Rise and Fall of the Blue Revolution », SWARA (Magazine de la East African Wildlife Society), octobre-décembre, pp. 16-21, [www.earthisland.org/map/blrv1.htm](http://www.earthisland.org/map/blrv1.htm).
- Quarto, Alfredo, Kate Cissna et Joanna Tylor (1996), « Choosing the Road to Sustainability : The Impacts of Shrimp Aquaculture and the Models for Change »,

International Live Aquatics' 96 Conference, Seattle, Washington,  
[www.earthisland.org/map/rdstb.htm](http://www.earthisland.org/map/rdstb.htm).

Rönnbäck, Patrik (2002), « Environmentally Sustainable Shrimp Aquaculture », étude préparée pour la Société suédoise pour la conservation de la nature, Stockholm, [www.snf.se/pdf/rap-inter-rakodlingar2.pdf](http://www.snf.se/pdf/rap-inter-rakodlingar2.pdf).

Smith, Deborah A. (1998), « The Honduran Shrimp Farming Industry : Social and Environmental Impacts », New York University School of Law, New York.

Vannucci, Marta (1998), « Global Mangrove Database and Information System (GLOMIS) », *ITTO Newsletter*, vol. 8, n° 2.



## *Chapitre 19*

### **Certification privée de la durabilité des activités de pêche**

Ce chapitre décrit le développement d'un système de tiers-certification volontaire fondé sur des normes de durabilité des pratiques de pêche. Proposé d'abord par une organisation environnementale et une grande corporation, les efforts pour informer les diverses parties prenantes et convaincre l'industrie de la pêche de la valeur de la certification, qui impose de respecter une série de principes et de critères et donnent le droit d'utiliser le logo du système, ont peu à peu gagné des partisans du système.

## Introduction

Dans son édition 1996 de *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) indiquait que sur les 200 espèces commerciales de poisson les plus importantes, 35 % étaient dans une phase caractérisée par des débarquements en déclin, 25 % dans une phase caractérisée par un niveau d'exploitation élevé et 40 % dans une phase de développement. Pour beaucoup d'observateurs, ces chiffres signifiaient qu'il fallait très rapidement améliorer la gestion de 60 % des stocks mondiaux. Il ressort néanmoins de chiffres plus récents émanant également de la FAO que la situation n'a pas sensiblement évolué<sup>1</sup>.

C'est dans ce contexte que, en 1996, le Fonds mondial pour la nature (WWF) et Unilever, l'un des plus gros acheteurs mondiaux de poisson congelé, ont lancé une initiative commune qui a abouti à la création d'un système de tiers-certification volontaire fondé sur des normes de durabilité des pratiques de pêche. Un nouvel organisme indépendant, le Marine Stewardship Council (MSC) a été institué pour accréditer les organismes certificateurs, et un nouveau logo à apposer sur les produits certifiés a été créé. Pour que ce système porte ses fruits, il fallait que les consommateurs, informés, soient disposés à payer plus cher le poisson ou les produits dérivés ainsi labellisés, en ayant la certitude que leur production obéit à des critères de durabilité. Il fallait aussi convaincre les pêcheurs qu'il était dans leur intérêt de participer au dispositif.

Cette initiative a été applaudie par de nombreuses personnes, entreprises et organisations non gouvernementales (ONG) à travers le monde. Néanmoins, dans un premier temps, beaucoup de gouvernements et groupes représentatifs du secteur de la pêche se sont montrés très sceptiques, voire, dans quelques cas, résolument hostiles à l'égard du MSC. La simple idée qu'une seule et même série de normes puisse être définie et appliquée aux multiples conditions dans lesquelles les poissons sont capturés dans le monde, ou même à l'échelle d'une pêcherie, a été tournée en dérision, alors que ces normes s'appuyaient en grande partie sur un dispositif internationalement reconnu, à savoir le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable. Les pays en développement craignaient que leurs artisans-pêcheurs ne puissent pas satisfaire aux critères de certification ou qu'ils n'aient pas les moyens d'acquitter les frais induits par le processus. Par ailleurs, certains se demandaient si l'on pouvait faire confiance à un organisme privé et centralisé pour appliquer les normes objectivement (d'autant qu'il avait été créé par deux organisations considérées par certains producteurs comme intrinsèquement insensibles aux intérêts des pêcheurs, l'une étant un grand acheteur, et l'autre connue pour ses activités contre la chasse commerciale à la baleine).

Depuis sa création, le MSC s'est progressivement acquis de nouveaux partisans dans le secteur des produits de la mer et a déployé d'importants efforts pour résoudre les problèmes particuliers des exportateurs des pays en développement. Cependant, appliquer sa méthode de certification aux pêches sur lesquelles les données font défaut, comme c'est souvent le cas dans les pays en développement, soulève des difficultés considérables. Comme le WWF l'a lui-même ouvertement reconnu, ces difficultés, et

---

1. D'après les estimations figurant dans le dernier rapport de la FAO (2000), 25 % des pêcheries du monde sont sous-exploitées, 47 % pleinement exploitées, 15 % surexploitées et 10 % épuisées ou lentement en voie de repeuplement.

d'autres, doivent impérativement être surmontées pour préserver la réputation du MSC dans les pays en développement (WWF, 2001).

### Élaboration de la mesure environnementale

Les origines du MSC remontent à février 1996, date à laquelle le WWF et Unilever ont mis en place un partenariat pour la défense de l'environnement afin de créer des incitations commerciales en faveur de la pêche durable. L'un et l'autre avaient des motivations différentes, mais un objectif commun. Le groupe Unilever, qui commercialise les produits de la mer sous différentes marques<sup>2</sup>, s'était rendu compte que l'avenir commercial de ses entreprises serait compromis si des efforts n'étaient pas consentis pour parer à la menace que représente la surpêche. Le WWF, organisation internationale phare de défense de l'environnement, était préoccupé par les effets de la surpêche sur les écosystèmes et par les problèmes environnementaux qui risquaient de se manifester si rien n'était fait pour inverser la tendance.

Le MSC a consacré ses deux premières années d'existence à l'élaboration de normes devant servir de critères de certification<sup>3</sup>. En septembre 1996, il a invité un groupe de plus de 20 experts à participer à un séminaire de trois jours organisé à Bagshot, au Royaume-Uni, pour concevoir un ensemble de lignes directrices sur la définition des pêcheries « durables ». Parmi les participants figuraient certains des plus grands spécialistes mondiaux de l'économie de la pêche, de l'évaluation des stocks, de l'analyse des écosystèmes marins et de la conservation des ressources, ainsi que des experts des disciplines sociales et juridiques connexes. Pour élaborer ce qui allait devenir les « principes et critères » du MSC, ces spécialistes ont pris en considération un large éventail de normes et documents internationaux, officiels ou non, entre autres le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable (FAO, 1995), l'Accord des Nations Unies sur la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, et les Principes for the Conservation of Wild Living Resources (Mangel *et al.*, 1996).

Une fois rédigé l'avant-projet de « Principes et critères des pêcheries durables », le MSC a organisé huit ateliers consultatifs régionaux (en Amérique du Sud et du Nord, en Europe, en Australie et en Afrique), au cours desquels le document a été présenté et débattu. Ces ateliers ont réuni ceux que le MSC considérait comme ses futurs interlocuteurs : pêcheurs, responsables de la réglementation, détaillants, associations de consommateurs, ONG et autres parties intéressées. L'objectif du MSC était en l'occurrence de recevoir un écho sur son projet de document et de s'assurer que les normes auraient une audience internationale. En décembre 1997, il a organisé un dernier séminaire, non loin de Washington, qui a de nouveau réuni des spécialistes internationaux de divers domaines touchant les pêches. C'est à cette réunion que le premier projet officiel de « principes et critères » a été adopté d'un commun accord et présenté au Conseil du MSC<sup>4</sup>.

2. Y compris Findus®, Birds Eye® et Iglo®.

3. Le MSC a été créé en 1996, mais c'est seulement en 1997 qu'il a acquis le statut d'entité juridique indépendante.

4. Au cours de cette période, Unilever et le WWF ont pris les mesures nécessaires pour accorder son indépendance juridique et financière au MSC. En 1999, ce dernier est ainsi devenu indépendant de ses deux fondateurs. Doté d'un Conseil de gouverneurs, il est financé par un large éventail d'organisations caritatives, d'entreprises privées, de particuliers et même par un organisme gouvernemental (Agence suédoise de coopération internationale au développement).

La certification d'une pêcherie, conduite par un organisme certificateur indépendant, comprend plusieurs étapes. Le processus démarre lorsqu'un « client », pour employer la terminologie du MSC, décide de se porter candidat à cette certification. Celui-ci peut être un ou plusieurs groupes d'acteurs concernés par la pêcherie en question. À titre d'exemples de clients récemment certifiés ou en cours de certification, citons une association de pêcheurs professionnels, un organisme public local et un organisme gouvernemental de gestion des pêches (Peacey, 2000). Le client choisit ensuite un organisme certificateur qui procède à une évaluation préliminaire sur la base des principes et critères du MSC. Ces principes ont trait : *i*) à l'état du stock ; *ii*) à l'impact de la pêcherie sur l'écosystème marin ; et *iii*) à l'efficacité du système de gestion de la pêcherie. Le rôle du MSC est d'accréditer l'organisme certificateur de manière à s'assurer qu'il est compétent pour mener à bien l'ensemble des procédures et pour veiller au respect des normes et sur l'utilisation du logo.

Le processus qui aboutit à la certification se déroule en deux étapes : une évaluation préliminaire et une évaluation approfondie (Humphreys, 2002). L'évaluation préliminaire consiste à réaliser une première étude d'ensemble qui vise à cerner les principaux problèmes existants et les obstacles qui pourraient empêcher la certification. Elle s'appuie sur des informations qualitatives réunies dans le cadre d'entretiens avec des spécialistes et les parties prenantes, entre autres, et aboutit à une évaluation du résultat susceptible d'être obtenu si le client décide de poursuivre le processus. L'étape suivante, l'évaluation approfondie, consiste en une appréciation scientifique de la pêcherie, avec examen par les pairs, eu égard aux principes et critères du MSC. Pour chacune de ces étapes, le MSC a défini les conditions auxquelles doivent satisfaire la conduite de l'évaluation et les qualifications des membres de l'équipe. Pour évaluer la pêcherie concernée sur la base des normes du MSC, l'organisme certificateur élabore des critères, des indicateurs et des principes de notation spécifiques à cette pêcherie. Cette démarche est nécessaire dans la mesure où les mêmes normes ne peuvent pas s'appliquer à des activités aussi fondamentalement différentes que la pêche au saumon et la pêche au homard, par exemple<sup>5</sup>. Avant l'évaluation proprement dite, ces critères, indicateurs et principes sont publiés pour examen et commentaires.

Si l'organisme certificateur conclut que les résultats des indicateurs de performance de la pêcherie concernée sont satisfaisants (pour chaque principe du MSC, le résultat doit atteindre 80 % au minimum), l'équipe rédige un rapport d'évaluation qui est ensuite validé par les pairs. Après cet examen par les pairs, l'occasion est de nouveau donnée au public d'ajouter des éléments au rapport, avant que l'organisme certificateur ne déclare son intention de certifier ou non la pêcherie. Les pêcheries certifiées obtiennent un « Certificat de gestion de la pêcherie » d'une validité de cinq ans. Les produits qui en sont issus peuvent porter le logo du MSC et l'indication : « *Ce produit provient d'une pêcherie qui est certifiée répondre aux normes environnementales du Marine Stewardship Council sur les pêcheries correctement gérées et durables* ». Entre deux renouvellements, la pêcherie certifiée doit subir des inspections de contrôle conduites par l'organisme certificateur au moins une fois par an.

Les parties prenantes d'une pêcherie certifiée peuvent apposer le logo du MSC sur le poisson vendu directement aux consommateurs, mais, dans les faits, cela ne se

5. Contrairement à ce que l'on pourrait parfois supposer, le système de notation ne s'applique pas uniformément à tous les cas de figure, bien que les organismes certificateurs s'appuient sur les principes établis précédemment pour définir ceux qui s'appliquent aux nouvelles évaluations.

pratique que dans les cas des homards et d'autres produits marins vendus frais. La majeure partie du poisson est transformée et emballée, d'où la possibilité de l'étiqueter. Les participants de l'aval de la filière peuvent apposer le logo sur les produits provenant de pêcheries certifiées à condition que le cheminement du produit fasse l'objet d'audits réguliers et que les résultats soient satisfaisants. Cela garantit que le produit est effectivement issu d'une pêcherie certifiée et qu'il n'a pas été mélangé avec des produits non labellisés (autrement dit, que la traçabilité depuis la pêcherie jusqu'au consommateur final est assurée). Actuellement, plus de 280 gammes de produits vendus sous diverses formes (frais, fumés et en conserve) portent le logo du MSC, dans 24 pays (figure 19.1).

**Figure 19.1. Logo du Marine Stewardship Council<sup>6</sup>**



Source : Marine Stewardship Council ([www.msc.org](http://www.msc.org)).

Le MSC n'exerce pas de contrôle sur le coût de la certification, qui est en général assumé par le client, mais il en a fourni des estimations approximatives à partir de l'expérience limitée acquise à ce jour. D'après Peacey (2000), selon la taille et la complexité de la pêcherie, le coût de l'évaluation préliminaire s'échelonne entre quelques milliers d'USD et plus de 20 000 USD. Au total, l'ensemble du processus de certification peut aller de 10 000 USD pour une petite pêcherie simple à plus de 100 000 USD pour une grande pêcherie complexe<sup>7</sup>. Le coût de l'audit annuel est censé être faible par rapport à celui de la certification initiale.

Le coût de l'évaluation du cheminement du produit, qui est normalement commandée et payée par les entreprises qui souhaitent utiliser le logo du MSC, varie selon la taille et la complexité de la filière. Peacey (2000) l'estime compris dans une fourchette allant de moins de 1 000 USD à plus de 5 000 USD. Les entreprises candidates doivent en outre conclure un accord de licence avec MSC International (branche commerciale du MSC). La redevance d'utilisation du logo a été fixée à 0.1% de la valeur du produit (soit 1 000 USD pour une production représentant 1 million d'USD, par exemple), avec un minimum de 1 000 USD<sup>8</sup>.

6. On remercie le MSC d'avoir fourni le logo.
7. Certains observateurs estiment que les coûts peuvent dépasser largement 100 000 USD dans le cas des grandes pêcheries complexes.
8. Le MSC envisageait à l'origine que ces revenus finiraient par subvenir à ses besoins.

Une des premières pêcheries choisie par le MSC pour tester ses principes et critères était la pêcherie de harengs de la Tamise<sup>9</sup>, située à moins de cent kilomètres à l'Est de son siège londonien. Une évaluation a été lancée en septembre 1997 et, en mars 2000, les produits concernés ont été autorisés à arborer le logo. La certification de la pêcherie de langouste d'Australie occidentale, beaucoup plus grande et axée sur les exportations, a été accordée au même moment. Aucune de ces deux pêcheries n'alimentait les marques d'Unilever. En revanche, la troisième pêcherie certifiée, à savoir la pêcherie de saumon sauvage d'Alaska, produisait un produit qu'Unilever était susceptible de commercialiser. En novembre 2000, le groupe a lancé son premier produit labellisé par le MSC : le saumon sauvage « Filegro », commercialisé en Suisse sous la marque Iglo®.

### Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement

Les produits halieutiques en général font partie des ressources naturelles les plus échangées. D'après la FAO (2000), environ 37 % de la production des pêches mondiales donnent lieu à des échanges internationaux, et environ la moitié provient de pays en développement. En 1997, lorsque le MSC a été officiellement établi, les recettes nettes en devises que les pays en développement tiraient de leurs exportations de produits halieutiques atteignaient quelque 16 milliards d'USD par an, soit davantage, selon la FAO, que les recettes conjuguées de leurs exportations de café, thé, riz et caoutchouc.

Compte tenu de l'importance de ce commerce pour les pays en développement, il n'est pas étonnant que le MSC et l'idée de certifier les pêcheries aient dans un premier temps été accueillis avec suspicion par les responsables du secteur halieutique dans la majeure partie du monde en développement. Dès la fin 1996, dans un rapport rédigé pour son Comité des pêches (FAO, 1996), la FAO observait que des associations professionnelles telles que l'International Fishmeal & Oil Manufacturers Association (IFOMA) et l'International Coalition of Fisheries Associations (ICFA) avaient exprimé de « sérieuses réserves » au sujet du MSC et des initiatives similaires. De même, l'Organisation latino-américaine pour le développement de la pêche a rejeté l'initiative du MSC dans une résolution adoptée par sa réunion ministérielle tenue à La Havane le 6 novembre 1996<sup>10</sup>. Parmi les détracteurs les plus actifs et les plus constants du MSC, au moins dans les premiers temps, figurait l'International Collective in Support of Fishworkers (ICSF), organisation installée en Inde et représentant essentiellement des travailleurs de la pêche des pays en développement.

En 1997, l'ICSF a exprimé des craintes au sujet du mécanisme de certification du MSC et de ses éventuelles répercussions sur la pêche artisanale dans les pays en développement. Dans ces derniers, plus de 90 % des actifs du secteur sont employés dans la pêche artisanale. L'ICSF redoutait tout d'abord qu'il ne soit pas possible d'appliquer concrètement des normes universelles qui, selon lui, avaient été définies

- 
9. Le hareng de la Tamise a une vertèbre de moins que les autres espèces, par exemple le hareng de la mer du Nord, ce qui permet de le distinguer.
  10. À l'inverse, l'initiative a été accueillie positivement dans des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui avaient déjà consenti des efforts importants pour améliorer la gestion de leurs pêches et qui pensaient donc avoir de bonnes chances d'obtenir un label pour une ou plusieurs de leurs pêcheries.

sans une nécessaire concertation avec les organisations de travailleurs de la pêche<sup>11</sup> et ne prenaient pas suffisamment en considération la diversité des pêches dans les pays en développement. Sebastian Mathew, directeur exécutif de l'ICSF écrivait : « Il serait pratiquement impossible de montrer, comme l'exigent les principes et critères du MSC, qu'une pêcherie, dans un pays en développement, est soumise à un système de gestion performant ». La FAO (2000) avance plusieurs explications : prépondérance des pêcheries artisanales où la gestion est plus complexe en raison du grand nombre des participants et des difficultés de reconversion professionnelle dans une activité rémunératrice ; caractère multi-spécifique des pêcheries de la zone tropicale ; manque de ressources pour financer le retrait d'une partie importante de la capacité de pêche excédentaire ; capacités techniques et administratives limitées des organismes publics, dont beaucoup sont confrontés à des réductions de leurs ressources budgétaires.

Les critiques visaient aussi le coût de la certification et des audits du cheminement du produit. Comme on l'a noté, ce coût varie beaucoup selon la taille et la complexité de la pêcherie et en fonction de la quantité et de la qualité des informations biologiques et économiques déjà disponibles. Au moment du lancement de son mécanisme de certification, le MSC ne pouvait bien entendu fournir que des estimations très approximatives de ces coûts. Par la suite, ces estimations s'affinant, il est apparu que dans beaucoup de pays en développement, voire dans tous, le système se révélerait trop compliqué et trop onéreux pour que les collectivités de pêcheurs puissent financer seules le processus de certification et fournir les documents nécessaires. Faute de certification, compte tenu du manque de moyens financiers, les pêcheries risquaient d'avoir plus de mal à prouver qu'elles étaient correctement gérées et maintenaient l'intégrité des écosystèmes.

Bien que le système soit purement volontaire, ses détracteurs craignent que le label du MSC ait un effet négatif sur l'accès des non-participants aux marchés. En effet, si le poisson labellisé finit par s'arroger une part importante du marché, notamment en Europe et aux États-Unis, les exportateurs des pays en développement qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas obtenir la certification risquent de se retrouver en concurrence sur un marché du poisson non labellisé de plus en plus restreint. Les exportateurs d'Amérique du Nord et du Sud sont particulièrement sensibles à ce point, car la seule expérience qu'ils ont de l'éco-étiquetage du poisson (labellisation du thon pêché sans préjudice pour les dauphins, d'abord privée puis contrôlée par les pouvoirs publics des États-Unis) a donné lieu à des différends.

Dans le même ordre d'idée, la démarche du MSC pourrait aussi, d'après ses détracteurs, réduire l'autonomie des artisans-pêcheurs, qui risquent de se sentir obligés d'obtenir la certification en raison de la puissance commerciale des grands acheteurs (Mathew, 2000). L'engagement pris par Unilever lorsqu'il s'est allié avec le WWF en 1996, à savoir n'acheter que du poisson provenant de pêcheries durables d'ici à 2005, ainsi que ses relations commerciales ultérieures avec les pêcheries certifiées, paraissent confirmer ces craintes. Néanmoins, ces dernières sont dues dans une certaine mesure à une mauvaise interprétation des relations entre Unilever et le MSC : en effet, la gamme de produits d'Unilever s'appuyait et s'appuie toujours

11. D'après Mathew (2000), aucune des consultations n'a été organisée dans les régions, par exemple l'Asie du Sud, qui comprennent le plus de travailleurs de la pêche et assurent la production de poisson de consommation la plus importante du monde. En outre, la liste des adhérents et des sympathisants du MSC compte principalement des grossistes, des détaillants, des associations de défense de l'environnement et des sociétés de conseil ; elle ne comprend aucune organisation de travailleurs de la pêche d'un pays en développement.

principalement sur des poissons à chair blanche d'eaux froides, pour l'essentiel pêchés par les flottilles des pays développés. De plus, le poisson labellisé qu'achète Unilever ne provient qu'en partie des pêcheries certifiées par le MSC : le groupe se procure également du poisson labellisé dans le cadre d'autres dispositifs d'éco-étiquetage<sup>12</sup>.

Enfin, dans les premiers temps surtout, beaucoup de producteurs se sont demandé si les avantages d'une certification continue du MSC compenseraient son coût, dans la mesure où rien n'indiquait que les consommateurs étaient disposés à acheter plus cher du poisson labellisé. Depuis, le MSC a indiqué que les prix du hareng de la Tamise et du hoki de Nouvelle-Zélande (autre pêcherie certifiée par le MSC) avaient augmenté (Oloruntuyi, 2002)<sup>13</sup>. Le débat continue de faire rage sur la question de savoir si d'autres produits halieutiques peuvent supporter une telle hausse du prix de détail. En effet, ce sont peut-être les détaillants (qui cherchent à démontrer aux actionnaires et aux détracteurs qu'ils assument leurs responsabilités), davantage que les consommateurs, qui stimulent la demande de produits éco-étiquetés. Acheter des produits labellisés et le faire savoir leur offre la possibilité de le faire.

Outre ces problèmes d'accès aux marchés, certains spécialistes se demandent si la certification des pêcheries jugées durables permet d'atteindre le but environnemental poursuivi. Ainsi, dans son édition 2000 de *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, par exemple, la FAO indique que les dispositifs d'éco-étiquetage des produits halieutiques risquent de simplement déplacer les problèmes, au lieu d'induire une vraie prise en compte des aspects environnementaux dans les échanges :

Rien ne garantit que l'adoption sur une grande échelle des programmes d'étiquetage écologique pour les pêcheries maritimes débouche sur une meilleure gestion des pêches à l'échelle mondiale. À l'heure actuelle, il est probable que seule une petite fraction des consommateurs de poissons, située pour la majeure partie en Europe et en Amérique du Nord, sera sensible à l'étiquetage écologique. Or, c'est en Asie, en Amérique latine et en Afrique que doit se produire la plus grosse expansion de la demande au niveau mondial. On peut s'attendre à ce que le secteur privé réagisse en orientant exclusivement vers les marchés sensibles aux considérations écologiques les produits pouvant être certifiés à faible coût, tandis que les autres produits seront acheminés vers des marchés indifférents aux considérations écologiques. Dans ces conditions, on ne saurait avoir la certitude que, lorsqu'une pêcherie particulière répond aux critères de certification, sa capacité excédentaire de capture ne sera pas aiguillée vers d'autres pêcheries non certifiées. Or, ce procédé risque d'augmenter les pressions exercées sur certains stocks de poisson, favorisant ceux pour lesquels la certification s'exerce dans des conditions lucratives. De tels effets de propagation négatifs ne sont pas l'apanage exclusif des programmes d'étiquetage écologique, et ils peuvent être la conséquence de toute approche, en matière de gestion des pêcheries, qui ne serait

- 
12. Pour l'instant, le MSC est le seul système de tiers-certification applicable aux poissons de mer qui ait une portée mondiale. Quelques autres mécanismes d'éco-étiquetage ont été mis en place, mais en général, ils concernent un aspect particulier de la pêcherie et n'ont qu'une portée géographique limitée. Beaucoup d'entre eux s'appuient sur des auto-évaluations.
  13. Dans le premier cas, le MSC fait état d'une augmentation de 50 % du prix aux producteurs après certification.

pas assortie de mesures spécifiques destinées à éviter le transfert non souhaitable d'une capacité excédentaire de capture<sup>14</sup>.

## Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Depuis sa création, le MSC a dû maintenir un dialogue constant avec ses détracteurs. Dans ses réponses à des préoccupations qu'il considérait légitimes, il a tout mis en œuvre pour essayer de faire en sorte que ses principes et critères soient applicables aux pêcheries des pays en développement. Dès 1998, par exemple, il a chargé un consultant de l'aider à définir une « stratégie pour le Sud ». En septembre 1999, il a engagé un halieute à temps complet, qui avait pour mission de développer les activités d'ouverture sur l'extérieur du MSC dans les pays en développement.

### Encadré 19.1. La certification MSC : un exemple au Mexique

En mai 2001, au Mexique, un processus de certification a été lancé dans deux pêcheries : la pêcherie de langoustes de Basse Californie (*Panulirus interruptus*, également connu sous le nom de langouste de roche rouge ou langouste Californienne) et la pêcherie de langoustes du *banco chinchorro* (*Panulirus argus*, ou langoustes à épines communes des Caraïbes), à la suite des demandes de certificats adressées au MSC d'une part par la Fédération régionale des sociétés coopératives du secteur halieutique de Basse Californie, et, d'autre part, par trois coopératives qui exploitent le Banco Chinchorro.

Ces deux pêcheries sont relativement petites. La première (Basse Californie) produit moins de 2 000 tonnes par an et s'étend sur environ 2 400 kilomètres carrés et la deuxième produit moins de 50 tonnes par an sur une superficie de 1 444 km<sup>2</sup>. En outre, ces deux zones de pêche se trouvent à l'intérieur de réserves officielles, respectivement la Réserve de biosphère Vizcaíno et la Réserve de biosphère du Banco Chinchorro (RBBCH). Cette dernière n'a été déclarée zone naturelle protégée que le 19 juillet 1996 et est classée par la Commission nationale sur la biodiversité du Mexique parmi les régions prioritaires ; le WWF l'a inscrite sur sa liste mondiale des 200 sites prioritaires et The Nature Conservancy la considère comme l'une des deux zones prioritaires du récif corallien mésoaméricain.

L'organisme certificateur chargé d'évaluer cette pêcherie était le Scientific Certification Systems, Inc., société indépendante accréditée par le MSC. Des réunions d'information sur le programme du MSC ont été organisées avec toutes les coopératives en juillet et août 2000 par Comunidad y Biodiversidad, ONG locale qui soutient la conservation de la biodiversité et l'amélioration des pêcheries de Basse Californie. L'évaluation préliminaire requise par le MSC a été achevée début 2001. Après une suspension temporaire du processus en 2002, la pêcherie a enfin reçu en avril 2004 la certification MSC.

Les résultats de cette dernière étant positifs, une évaluation approfondie a été lancée fin 2001. Les coopératives de pêcheries considèrent la certification MSC comme une possibilité de différencier leurs produits sur le marché et ont elles-mêmes engagé des fonds pour financer une partie du coût de l'évaluation approfondie. Déjà, de nouveaux accords commerciaux sont en cours d'établissement avec une agence de voyage qui opère dans la région, mais aussi avec des importateurs plus lointains

14. Le MSC considère que cette analyse relève de la spéculation et qu'elle est difficile à justifier faute d'une expérience suffisante. Selon lui, à en juger par l'intérêt manifesté par d'autres acteurs, il est très probable que les avantages non commerciaux s'ajouteront aux facteurs qui inciteront les pêcheries à solliciter leur certification à l'avenir. Cela pourrait se révéler important dans les régions du monde qui ne sont peut-être pas aussi sensibles que les pays de l'OCDE aux considérations écologiques.

Cette stratégie nécessitait avant tout d'adapter les principes et critères de manière à faciliter la certification des pêcheries exploitées par des petites communautés de pêcheurs<sup>15</sup>. En 2000, le WWF (activement soutenu par le MSC) a entamé des travaux sur une méthode de certification qui s'appuie sur les communautés. Un premier projet a été publié en juin 2001. Cette démarche, qui vise à optimiser l'utilisation des savoirs locaux dans le processus de certification, prévoit l'établissement de partenariats avec les pêcheurs et les autres acteurs, pour évaluer l'état de la pêcherie concernée. Pour surmonter l'obstacle du coût de l'évaluation préliminaire, le WWF a mis en place un fonds d'aides réduites aux communautés de pêcheurs. Les demandes d'aides peuvent atteindre 15 000 USD et les propositions des pays en développement ont la priorité. Les candidats doivent se montrer disposés à participer au régime d'évaluation et de surveillance du Programme du WWF sur les communautés de pêcheurs, lequel consiste à mesurer régulièrement quelques indicateurs tels que la santé du stock ou le revenu des pêcheurs.

Plusieurs pêcheries ont été sélectionnées pour tester la méthode. La procédure nécessite entre autres de déterminer l'état de santé du stock concerné. Cette étape, dite évaluation biologique, soulève des problèmes épineux pour certaines pêcheries exploitées par des communautés de pêcheurs.

La pêcherie d'une petite communauté de pêcheurs de homards proche de Prainha do Canto Verde (PCV), dans le nord du Brésil, a été l'une des premières à participer à l'expérience. Cette communauté défend depuis très longtemps la pêche durable<sup>16</sup>. La phase d'évaluation préliminaire a été lancée en 1999 et, en 2001, l'organisme certificateur a rendu un rapport sur ses premières conclusions dans lequel il indiquait : « Bien qu'elle ne soit pas elle-même en cause, la pêcherie PCV, à l'heure actuelle, ne satisfait pas aux exigences du MSC, car le stock est en diminution sensible et rien ou pratiquement rien n'est fait pour renverser cette tendance » (Chafee, 2001). En particulier, la communauté exploitait une partie du stock qui ne pouvait pas être évaluée indépendamment de son ensemble (menacé par la pêche illégale) et ne pouvait maîtriser que partiellement la gestion de la pêcherie.

Des problèmes similaires ont ruiné les efforts déployés pour certifier la pêcherie de crabe bleu de la mer de Sulu, aux Philippines. D'après le biologiste engagé pour conduire l'évaluation du stock, les eaux profondes qui entourent cette pêcherie sont censées isoler cette population de crabes des autres zones. De ce fait, une bonne gestion, de la part de la communauté, assurerait l'état sanitaire du stock et la certification serait dès lors possible, même sans évaluation biologique complète. Malheureusement pour les pêcheurs concernés, la seule manière d'établir qu'ils exploitent effectivement une population bien distincte est de procéder à des tests

- 
15. Le MSC souligne que cette stratégie est censée bénéficier aux pêcheries des pays développés aussi bien qu'en développement. Partout dans le monde, les savoirs traditionnels jouent un rôle important dans les pêcheries exploitées par des petites communautés, et sont largement considérés comme une source d'informations utile. Le but des lignes directrices que le MSC s'efforce de définir est de fournir un cadre d'évaluation des pêcheries qui, quelle que soit leur localisation, peuvent avoir moins de données historiques que d'autres, mais n'en offrent pas moins des moyens d'évaluation différents.
16. D'après le WWF, [www.panda.org/about\\_wwf/what\\_we\\_do/marine/what\\_we\\_do/sustainable\\_fisheries/market/certification/field2.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/marine/what_we_do/sustainable_fisheries/market/certification/field2.cfm).

génétiques. Or, comme le signale le WWF sur son site Web : cela « n'est pas recommandable à ce stade en raison des coûts élevés de l'opération »<sup>17</sup>.

L'absence des données nécessaires pour évaluer l'état sanitaire des stocks visés a constitué un écueil dans les deux cas évoqués ci-dessus, et dans d'autres aussi. Pour accroître les chances des clients des pays en développement de surmonter les obstacles à la certification, le MSC a imaginé trois solutions. Premièrement, il s'efforce de définir des indicateurs de durabilité aussi rigoureux que ceux qui sont utilisés pour évaluer les pêcheries plus grandes et exploitées de manière plus intensive, mais nécessitant soit moins de données bio-économiques, soit des données quantitatives dont l'obtention est moins onéreuse<sup>18</sup>. Le projet vise à élaborer des lignes directrices qui facilitent la prise en compte des savoirs et systèmes de gestion traditionnels parmi les paramètres mesurables employés dans le cadre de la norme du MSC. Des études préliminaires ont déjà été entreprises (voir par exemple WWF Australie, 2000) et en 2003 la Commission consultative technique du MSC a commencé l'élaboration des lignes directrices pour l'évaluation de pêcheries artisanales dont les données sont insuffisantes (MSC, 2004). Dans la phase actuelle de son travail, des méthodes d'évaluation qualitative et d'appréciation rapide seront testées dans certaines pêcheries pilotes. Les résultats de ce travail devraient être incorporés dans des documents de conseil destinés aux organismes de certification qui évaluent ce type de pêcherie ([www.isealliance.org/initiatives/index.htm](http://www.isealliance.org/initiatives/index.htm)).

Deuxièmement, le MSC lui-même cherche de nouveaux modes de financement pour couvrir les frais de certification, qu'il s'agisse de certains projets particuliers ou d'activités plus générales. Par exemple, l'Organisation de coopération internationale pour le développement, aux Pays-Bas, a contribué au financement de l'évaluation préliminaire d'une pêcherie d'Erythrée qui associe la pêche à la ligne à main et à la ligne de fond. C'est la première fois qu'un organisme public d'un pays membre de l'OCDE apporte une assistance à une pêcherie d'un pays en développement pour l'aider à obtenir la certification du MSC. En outre, en coopération avec le Resources Legacy Fund, le MSC a créé un nouveau Fonds pour les pêcheries durables destiné à soutenir les pêcheries qui souhaitent être évaluées dans la perspective d'une certification, grâce à une généreuse subvention de la Fondation David et Lucile Packard. Humphreys (2002) explique :

Au cours d'une évaluation, des opportunités peuvent se manifester, ou bien des déficiences qu'il n'est pas possible de résoudre immédiatement peuvent apparaître. Par exemple, une pêcherie peut manquer d'informations sur la taille, la situation ou l'état sanitaire de la population visée. Le Fonds pour les pêcheries durables peut apporter un soutien limité et ciblé pour contribuer à combler ces lacunes, financer la collecte de quelques données et stimuler le lancement de projets plus importants. [Cependant,] ce nouveau fonds ne sera pas en mesure d'appuyer des projets de

17. WWF, « Biological Assessment of the Blue Crab Fishery, Sulu Sea », extrait de [www.panda.org/about\\_wwf/what\\_we\\_do/marine/what\\_we\\_do/sustainable\\_fisheries/market/certification/field3.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/marine/what_we_do/sustainable_fisheries/market/certification/field3.cfm), 16 juin 2002.

18. Il doit cependant être souligné que les données demandées dans le cadre des évaluations qui respectent les normes du MSC sont censées être adaptées à la taille, à l'intensité d'exploitation et à la nature de la pêcherie. L'idée générale est que, plus une pêcherie est sensible et son exploitation intensive, plus son existence est menacée, et donc plus il est nécessaire de disposer d'un système éprouvé étayé par des données. Ces informations sont nécessaires non seulement pour évaluer l'état actuel d'une pêcherie, mais aussi pour permettre à l'organisme certificateur de vérifier que des efforts sont faits pour réduire les risques qui pèsent sur elle.

recherche de plus grande envergure ou d'autres programmes susceptibles de recevoir un soutien financier des organismes de développement.

Troisièmement, le MSC s'efforce de faciliter le processus de certification à l'échelon mondial et a lancé un programme pour renforcer les infrastructures d'audit et de certification dans différentes régions, notamment dans celles qui ne possèdent pas actuellement d'organisations capables d'accomplir ces tâches. Seules certaines des cinq entreprises qu'il a habilitées à certifier les pêcheries ont des locaux dans des pays en développement. Dans le cadre de ce programme, le MSC organise depuis plusieurs années des séminaires annuels axés sur la formation et sur le renforcement des qualifications dans le domaine de la certification des pêcheries. Plus généralement, il s'efforce d'encourager les entreprises qui ont déjà des activités de certification à s'intéresser à la pêche. Il espère ainsi, entre autres, accroître la concurrence entre les organismes certificateurs et donc faire diminuer les coûts de certification.

En septembre 2005, 11 pêcheries étaient certifiées et peuvent donc utiliser le logo du MSC et 20 autres, dans lesquelles on pêche le colin du Chili et les coquilles St Jacques de Patagonie étaient dans la phase d'évaluation approfondie ([www.msc.org/](http://www.msc.org/)). Le MSC estime qu'une quarantaine d'autres en sont aux premiers stades du processus de certification, dont plusieurs pêcheries artisanales appartenant à des pays en développement.

A sa réunion de juin 2005, la Commission consultative technique du MSC a examiné un certain nombre de questions relatives à l'évaluation et la certification dans le cadre du programme actuel du MSC. A la suite des discussions, la Commission a demandé que le personnel du MSC prépare des révisions à apporter à la méthodologie de la certification des pêcheries (FCM), qui indique les procédures à suivre pour conduire des évaluations et des audits de post-certification par rapport aux principes et critères de la pêche durable. La Commission a conclu que la FCM devrait présenter ces sujets de façon plus logique et explicite afin de mieux guider les organismes certificateurs indépendants tiers et pour soutenir l'amélioration continue du modèle MSC. Un nouveau projet de FCM (version 6) devrait être disponible en janvier 2006 aux fins d'examen externe.

## Observations

Il ne serait probablement pas exagéré de dire que le MSC est l'un des dispositifs privés de labellisation à visée mondiale les plus controversés qui soient apparus ces dernières années. La seule idée de certifier une activité conduite dans des conditions diverses, souvent sur des sites éloignés (et difficiles à surveiller), était considérée par beaucoup de ses partisans eux-mêmes comme ambitieuse. Les sceptiques étaient nombreux et comptaient des gouvernements du Nord comme du Sud, plusieurs OIG et même des ONG de défense de l'environnement rivales. Mais moyennant des ressources financières non négligeables, le MSC (et ses fondateurs) a persévéré et, avec le temps, s'est acquis de nouveaux soutiens. Pour cette raison, beaucoup de ses anciens détracteurs, désormais réfugiés dans l'expectative, attendent la suite. Il est à noter que le MSC a pris au sérieux les préoccupations des exportateurs des pays en développement et qu'il a tout mis en œuvre pour résoudre les problèmes les plus épineux soulevés par la certification, à savoir celui des coûts et celui des données.

Des parallèles peuvent être établis avec certaines initiatives visant à certifier les produits d'autres industries primaires dans les pays en développement. Comme dans le

cas de l'agriculture biologique, beaucoup de pays en développement croient que certaines des pêcheries marines les mieux gérées du monde se trouvent chez eux (ou plus précisément dans leur zone économique exclusive). Toutefois, en général, ces pays (en particulier les plus pauvres) ont plus de mal que les pays industrialisés à mettre en œuvre une gestion efficace de leurs pêches et donc à participer aux programmes d'éco-étiquetage (FAO, 2000). L'indisponibilité des données scientifiques requises par le processus de certification du MSC a soulevé de grandes difficultés, nécessitant dans plusieurs cas d'entreprendre des recherches nouvelles pour combler le déficit d'informations. Ces études exigent du temps et de l'argent, ce qui, malgré l'appui financier du WWF, limite le nombre des pêcheries qui peuvent se soumettre dans un délai raisonnable à l'épreuve de la certification et obtenir le droit d'utiliser le label du MSC. De ce point de vue, l'intérêt croissant que les organismes de coopération pour le développement manifestent au dispositif est important.

Au début 2005 — huit ans après l'établissement du programme — une seule pêcherie d'un pays en développement avait obtenu la certification pleine et entière du MSC, mais deux autres étaient sur la voie de terminer les évaluations nécessaires. Toutefois, la plus importante contribution du MSC à ce jour, en ce qui concerne les pêcheries des pays en développement, est peut-être d'avoir mis le doigt sur le problème de la surpêche, d'avoir donné un élan aux recherches visant à aider les pêcheries à améliorer leur gestion, et d'avoir sensibilisé les communautés de pêcheurs à ces questions. Pour l'instant, le marché des pêcheries certifiées reste un créneau et cela devrait durer encore plusieurs années. Néanmoins, à mesure que ce marché prendra de l'ampleur, le MSC devra redoubler d'efforts pour adapter ses normes à l'ensemble des pêcheries marines, y compris celles des pays en développement (et pas seulement les petites pêcheries bien gérées), tout en veillant à ce que le processus de certification ne devienne pas inutilement pesant pour les exportateurs et à ce qu'il ne finisse pas, involontairement, par constituer un obstacle aux échanges.

À ce jour, il n'existe pas sur le marché d'écolabel concurrent de celui du MSC. Mais étant donné que son objet est limité (il ne porte pas sur l'aquaculture) et que la « durabilité » est peut-être un argument trop vague que seuls les consommateurs les mieux informés sont à même d'appréhender, il se pourrait que cette prédominance ne dure pas. Par exemple, la nécessité de prévenir la pêche illégale, non déclarée et non réglementée rallie de plus en plus de suffrages dans le monde. S'il s'ensuit la mise en place de dispositifs de labellisation et de certification destinés à repérer les produits obtenus légalement et à assurer leur traçabilité, il n'est pas exclu que l'initiative du MSC cède un jour le pas à d'autres labels, notamment si ces derniers répondent à un besoin manifeste, si leur sens est facile à comprendre pour les consommateurs et si l'opération est soutenue ou voulue par les gouvernements participants.

## Références

- Belliveau, Michael (1998), « The Mantle of 'Going Green' », *Fish Stakes* (International Collective in Support of Fish Workers), [www.icsf.net/jsp/publication/fishstakes/art4.pdf](http://www.icsf.net/jsp/publication/fishstakes/art4.pdf).
- Belliveau, Michael (2001), « The Arrogance of Experts », *Samudra*, n° 30, décembre, pp. 39-40.
- Braathen, Jonette N. (1998), « Eco-labelling in the Fisheries Sector », *El Anzuelo*, vol. 2, pp. 4-5, [www.ieep.org.uk/PDFfiles/PUBLICATIONS/El%20Anzuelo/ElAnz2\\_GB.pdf](http://www.ieep.org.uk/PDFfiles/PUBLICATIONS/El%20Anzuelo/ElAnz2_GB.pdf).
- Braathen, Jonette N. (1999), « Label Gabble : Fisheries' Organizations in Developing Nations Have a Stake in the Formulation Of Ecolabels For Fish And Fishery Products », *Samudra*, n° 22, avril, [http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue\\_22/art06.htm](http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue_22/art06.htm).
- Chaffee, Chet (2001), « Lobbying for Lobsters », *Samudra*, n° 29, août, pp. 30-36, [http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue\\_29/art7.pdf](http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue_29/art7.pdf).
- Cooper, Laura (1997), « Don't be Harsh on the MSC », *Fish Stakes* (International Collective in Support of Fish Workers), [www.icsf.net/jsp/publication/fishstakes/art9.pdf](http://www.icsf.net/jsp/publication/fishstakes/art9.pdf).
- Donath, Holger, Cathy R. Wessells, Robert J. Johnston et Frank Asche (2000), « Consumer Preferences for Ecolabeled Seafood in the United States and Norway : A Comparison », *IIFET 2000 Proceedings*, [www.orst.edu/dept/IIFET/2000/papers/donath.pdf](http://www.orst.edu/dept/IIFET/2000/papers/donath.pdf).
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (1995), *Code de conduite pour une pêche responsable*, Rome, [www.fao.org/fi/agreem/codecond/codecon.asp](http://www.fao.org/fi/agreem/codecond/codecon.asp).
- FAO (1996a), « Initiatives d'organisations non gouvernementales concernant l'utilisation durable des ressources et la protection de l'environnement dans le secteur des pêches », document n° COFI/97/Inf.12, décembre, [www.fao.org/docrep/meeting/w3954f.htm](http://www.fao.org/docrep/meeting/w3954f.htm).
- FAO (1996b), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Rome.
- FAO (1998), « Consultation technique sur la question de savoir s'il est possible d'élaborer des directives techniques non discriminatoires pour l'étiquetage écologique des produits des pêches de capture marines », document n° FI :EMF/98/Inf.5, septembre, [www.fao.org/fi/faocons/ecolab/INF5-E.asp](http://www.fao.org/fi/faocons/ecolab/INF5-E.asp).
- FAO (2000), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Rome.

- Humphreys, Jim (2002), « Funding Support », *Samudra*, n° 32, juillet, pp. 23-25, [http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue\\_32/art4.pdf](http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue_32/art4.pdf).
- Le Sann, Alain (1998), « Whose Labels? Whose Benefit? », *Fish Stakes* (International Collective in Support of Fish Workers), [www.icsf.net/jsp/publication/fishstakes/art3.pdf](http://www.icsf.net/jsp/publication/fishstakes/art3.pdf).
- Mangel, M., L.M. Talbot, G.K. Meffe, M.T. Agardy, D.L. Alverson, J. Barlow, D.B. Botkin, G. Budowski, T. Clark, J. Cooke, R.H. Crozier, P.K. Dayton, D.L. Elder, C.W. Fowler, S. Funtowicz, J. Giske, R.J. Hofman, S.J. Holt, S.R. Kellert, L. A. Kimball, D. Ludwig, K. Magnusson, B.C. Malayang, C. Mann, E.A. Norse, S.P. Northridge, W.F. Perrin, C. Perrings, R.M. Peterman, G.B. Rabb, H.A. Regier, J.E. Reynolds, K. Sherman, M.P. Sissenwine, T.D. Smith, A. Starfield, R.J. Taylor, M.F. Tillman, C.A. Toft, J.R. Twiss, Jr., J. Wilen et T.P. Young (1996), « Principles for the Conservation of Wild Living Resources », *Ecological Applications* 6, pp. 338-362.
- Mathew, Sebastian (1998), « When Sandals Meet Suits », lettre datée 7 août 1997 de Sebastian Mathew, Executive Secretary, ICSF à Michael Sutton, Director, Endangered Seas campaign, WWF International, in S. Mathew (dir. pub), *Fish Stakes*, International Collective in Support of Fishworkers, Chennai, Inde, [www.icsf.net/jsp/english/pubPages/fishstakes/fishstakes.jsp](http://www.icsf.net/jsp/english/pubPages/fishstakes/fishstakes.jsp)
- Mathew, Sebastian (1999), « A Fish by Any Other Name », *Samudra*, n° 22, avril, [http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue\\_22/comment.htm](http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue_22/comment.htm).
- Mathew, Sebastian (2000), « Sustainable Development and Social Well-being : Which Approach for Fish Trade? » *Bridges*, Année 4, n° 3, avril, pp. 11, 12 et 14, [www.ictsd.org/English/BRIDGES4-3.pdf](http://www.ictsd.org/English/BRIDGES4-3.pdf).
- McGovern, Dan (2002), « FAO Calls for International Eco-labeling Standards », *WorldCatch*, 21 février, [www.earthisland.org/map/ltfrn\\_95.htm#stories](http://www.earthisland.org/map/ltfrn_95.htm#stories)
- MSC: Marine Stewardship Council (2004), *Marine Stewardship Council Annual Report — 2003/04*, Marine Stewardship Council, London, [http://eng.msc.org/assets/docs/MSC\\_Annual\\_Report\\_1-18.pdf](http://eng.msc.org/assets/docs/MSC_Annual_Report_1-18.pdf)
- Neis, Barbara L. (1996), « Cut Adrift », *Fish Stakes* (International Collective in Support of Fish Workers).
- Oloruntuyi, Oluyemisi (2002), « Marketing Sustainability : Challenges and Prospects of Certification for the Small-Scale Fisheries Sector », document présenté lors d'un séminaire de la CNUCED sur la pêche artisanale, 10-12 avril.
- O'Riordan, Brian (1998), « Sticky Labels », *Samudra*, n° 21, décembre, [http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue\\_21/index.htm](http://icsf.net/jsp/samudra/english/issue_21/index.htm) - art7.
- O'Riordan, Brian (1998), « Who's Being Seduced? », *Fish Stakes* (International Collective in Support of Fish Workers), [www.icsf.net/jsp/publication/samudra/pdf/english/issue\\_18/art02.pdf](http://www.icsf.net/jsp/publication/samudra/pdf/english/issue_18/art02.pdf).
- Peacey, Jonathan (2000), « The Marine Stewardship Council Fisheries Certification Program : Progress and Challenges », document présenté à l'atelier de l'IIFET, Corvallis, Oregon, [www.orst.edu/Dept/IIFET/2000/papers/peacey.pdf](http://www.orst.edu/Dept/IIFET/2000/papers/peacey.pdf).

Sutton, Michael et Caroline Whitfield (1998), « A Powerful Arrow in the Quiver », *Fish Stakes* (International Collective in Support of Fish Workers), [www.icsf.net/jsp/publication/fishstakes/art6.pdf](http://www.icsf.net/jsp/publication/fishstakes/art6.pdf).

WWF Australia (2000), « Using the MSC in Traditional, Community-based Fisheries and Identifying Candidate Fisheries in the South Pacific », Report of the Community Fisheries Workshop, Sydney, Australia, 4-5 juillet, [www.panda.org/about\\_wwf/what\\_we\\_do/marine/what\\_we\\_do/sustainable\\_fisheries/market/community\\_fisheries/index.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/marine/what_we_do/sustainable_fisheries/market/community_fisheries/index.cfm)

WWF : World Wide Fund for Nature (1999), « Community-based Fisheries Certification : A Proposed Methodology », WWF, Washington, DC.

## *Chapitre 20*

### **Initiative de l'Organisation internationale des conditionneurs de fruits sur les emballages consignés**

Ce chapitre examine une initiative allemande privée exigeant l'utilisation d'emballages recyclables pour les expéditions de fruits et légumes frais, à la suite de l'adoption par l'Allemagne de réglementations imposant l'élimination des déchets de matériaux d'emballage. Aucun effort n'a été fait pour consulter d'autres pays, et l'adoption du système par les exportateurs de fruits dans les pays en développement, pour lesquels cette obligation représente un fardeau très lourd, s'est fait essentiellement à travers leurs contacts commerciaux.

## Introduction

L'Organisation internationale des conditionneurs de fruits (IFCO – International Fruit Container Organisation GmbH) a vu le jour en Allemagne au début des années 90. La création de cette organisation a fait suite à la parution de la directive allemande sur les emballages, qui définit des obligations concernant la récupération et le recyclage des emballages usagés. Afin de réduire la quantité de déchets d'emballage devant être éliminés de leurs points de vente, et donc leurs obligations financières envers le système allemand de valorisation des déchets, les plus grands distributeurs allemands de produits frais ont conçu le système IFCO. Après chaque transport, les contenants en plastique consignés fournis par ce système sont lavés et retournés aux fournisseurs pour réutilisation.

Les fabricants d'autres types d'emballages de transport non consignés ont tenté, avec un succès modeste, de résister face à l'essor des emballages en plastique consignés, notamment dans le commerce avec l'Allemagne et certains autres pays membres de l'UE. De fait, la directive allemande sur les emballages délègue le choix du système d'emballages de transport aux groupes de détaillants clients d'IFCO. Ces détaillants ont intérêt à restituer les emballages à leurs fournisseurs, faute de quoi la directive les oblige à acquitter le coût du recyclage ou de l'élimination des emballages.

Malgré la résistance opposée par les exportateurs de produits frais et leurs fournisseurs d'emballages dans les pays développés, qui font valoir les avantages écologiques des emballages fabriqués localement à partir de ressources renouvelables, telles que le bois et les fibres, le système des cageots consignés d'IFCO s'est considérablement développé à l'échelle mondiale depuis son lancement, il y a dix ans.

## Genèse du système IFCO

Conformément à la directive allemande visant à prévenir la formation de déchets d'emballage (directive Töpfer), parue le 20 juin 1991, un groupe de grandes chaînes allemandes de vente au détail a décidé de mettre sur pied un système européen d'emballages de transport consignés. Cette initiative a été conduite par Schoeller International, une entreprise allemande du secteur des plastiques, très expérimentée dans la fabrication et l'utilisation d'emballages en plastique consignés, notamment pour le secteur agricole, en étroite collaboration avec des producteurs et distributeurs européens de fruits et légumes. D'autres membres de l'industrie allemande des plastiques, voyant dans cette initiative une possibilité d'accroître sensiblement leurs ventes, l'ont activement appuyée et parrainée. En se faisant l'écho de la préférence allemande pour les emballages de transport réutilisables, les industriels espéraient persuader les fournisseurs étrangers d'abandonner leurs emballages fabriqués localement à partir de matériaux traditionnels tels que le bois et les fibres textiles.

Une nouvelle entreprise, l'Organisation internationale des conditionneurs de fruits (IFCO), a été créée pour commercialiser et gérer le parc international de cageots pliables de fruits et légumes. La circulation des cageots est gérée en un point central par IFCO, à l'origine depuis son siège à Munich et désormais à partir d'Amsterdam. IFCO réclame à ses usagers un droit de location par cycle et une consigne par cageot. Les cageots sont livrés aux producteurs ou aux emballeurs de fruits et légumes depuis le site de production ou de dépôt le plus proche et repris vides au point de vente. Après chaque transport, les cageots sont nettoyés et contrôlés avant d'être réutilisés. IFCO

suit la circulation de ses cageots (avec l'aide des importateurs et des grossistes de produits frais), afin de vérifier que les droits d'utilisation sont appliqués correctement. Seuls les cageots fabriqués ou certifiés par IFCO sont acceptés dans les centres de reprise, nettoyage et réexpédition de l'organisation.

Le système IFCO étant une initiative du secteur privé approuvée par les autorités européennes chargées de gérer les déchets, ses organisateurs n'ont pas été tenus de consulter d'autres instances, ni de faire preuve de transparence durant la conception et la mise en œuvre d'IFCO. À l'heure actuelle, les modalités du transport des produits frais ne sont régies par aucune norme internationale, si ce n'est le gabarit<sup>1</sup> et les conditions sanitaires. IFCO, qui n'est donc pas en mesure de promouvoir l'équivalence, ni la reconnaissance mutuelle, déclare, en revanche, incarner le modèle sur lequel les autres pays devraient s'aligner. Sans consulter les autres pays, on leur a fait passer le message suivant : IFCO étant le système préféré en Europe, tous les pays et entreprises souhaitant exporter vers cette région devraient l'adopter.

Le système IFCO entend réduire le volume de déchets d'emballage du pays destinataire en employant des cageots suffisamment résistants pour pouvoir être nettoyés et réexpédiés vers les zones de production afin d'y être réutilisés. Si ces cageots, confectionnés en polypropylène moulé, sont plus grands et plus lourds que les contenants à usage unique, ils supportent un nombre élevé de transports (en moyenne au moins 15 trajets aller-retour) et le plastique qui les compose peut être broyé et recyclé dans de nouveaux cageots à la fin de leurs vies utiles. Pliés, les cageots n'occupent plus qu'un cinquième de leur volume original, ce qui facilite leur stockage et leur transport. Selon IFCO, 1 kilogramme de polypropylène peut remplacer jusqu'à 70 kg de carton ondulé ou 200 kg de bois, dans le système IFCO. Aussi, bien que les cageots soient en matière plastique, leur incidence nette sur l'environnement serait inférieure à celle des contenants à usage unique. L'énergie supplémentaire requise pour transporter les cageots en plastique dans les deux sens diminue cependant l'avantage écologique global de l'utilisation de ces cageots, et ce proportionnellement à la longueur du trajet.

À partir de mai 1993, les promoteurs d'IFCO ont diffusé des documents sur un large éventail de supports, dont Internet, vantant les mérites du système auprès d'emballeurs de produits frais dans le monde entier. Des fournisseurs de pays en développement, tels que le Chili et le Kenya, ont été encouragés à essayer le système en utilisant des cageots en plastique importés d'Allemagne. Les promoteurs, arguant du fait que les pays européens allaient probablement imposer l'utilisation des emballages réutilisables, ont expliqué aux exportateurs qu'il était dans leur intérêt de coopérer. Il est vrai que, dès le début, les marchands de fruits et légumes ont prévenu leurs fournisseurs que « dans la mesure du possible, ils n'achèteraient que des denrées livrées dans des cageots IFCO ». Ils ont également dûment notifié le système à la Commission européenne. Cependant, un groupe composé d'associations nationales et européennes de fabricants d'emballages en carton et de producteurs de fruits et légumes a porté plainte contre cette pratique auprès de la Direction générale de la concurrence de la Commission (FEFCO, 1998).

---

1. Les cageots sont fabriqués conformément aux normes européennes concernant les palettes et à la norme ISO relative aux conteneurs de fret. Les cageots destinés aux produits frais se déclinent en huit dimensions modulaires, chacune d'elles étant conçue pour emballer les quantités habituelles des principaux types de fruits et légumes.

En juin 1993, la Commission a publié un communiqué de presse clarifiant la situation. La lettre par laquelle les marchands avaient informé leurs fournisseurs de l'existence du système IFCO différait de la notification, en ce sens que la lettre donnait l'impression que les marchands n'accepteraient que des cageots IFCO. En réalité, la notification disait seulement que les marchands s'étaient engagés à promouvoir les cageots IFCO en utilisant le minimum de cageots jugé nécessaire pour assurer le lancement du système. À la suite de quoi, la Commission a annoncé qu'elle avait demandé aux marchands d'adresser une nouvelle lettre à leurs fournisseurs, éclaircissant ce point et confirmant qu'ils honorerait leurs engagements contractuels précédents (CCE, 1996).

Après ce léger accrochage avec les autorités chargées de la concurrence, le système IFCO a commencé à opérer dans plusieurs pays industrialisés, dont l'Autriche, la Suisse et le Royaume-Uni. Les cageots étaient moulés par injection dans des usines situées en Allemagne et dans d'autres pays européens producteurs de fruits. Plus de 10 millions de cageots IFCO ont été fabriqués durant les deux premières années d'activité de l'organisation. Les cageots ont été fournis à des emballeurs et producteurs de fruits et légumes de la plupart des pays européens et de pays en développement tels que l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Kenya, le Maroc, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. En 1995, cette activité se chiffrait à environ 6 millions de déplacements par mois et les cageots étaient acceptés par plus de 1 000 producteurs et distributeurs internationaux de fruits et légumes.

Il suffit de consulter le site Web d'IFCO ([www.ifcosystems.com](http://www.ifcosystems.com)) pour constater la réussite commerciale de cette entreprise ces dernières années. Elle sert actuellement plus de 9 000 clients répartis dans 17 pays et quatre continents et compte 70 millions de cageots en circulation. Elle dispose d'installations de fabrication, de récupération et nettoyage et de stockage dans la plupart des pays industrialisés, et maintient des bureaux en Argentine, au Brésil, au Chili, en Uruguay, en Afrique du Sud et en Turquie.

### **Enjeux commerciaux et réactions des pays en développement**

Il est indéniable que le système IFCO affecte tous les exportateurs de denrées fraîches vers les pays européens où il est établi. Il touche en particulier les pays européens et méditerranéens qui exportent des produits frais en Allemagne et dans d'autres pays d'Europe septentrionale appliquant une réglementation stricte aux déchets d'emballage. Néanmoins, beaucoup d'autres pays, notamment ceux des régions en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, exportent aussi des fruits et légumes vers l'Europe à grande échelle. Bien que l'utilisation des cageots consignés ne soit encore obligatoire dans aucun pays, nombre de grands groupes européens de vente de produits alimentaires au détail insistent pour qu'on leur livre les produits frais dans ces cageots et subordonnent leurs commandes à la participation de leurs fournisseurs au système IFCO.

Alors que le débat sur les avantages écologiques des contenants de transport consignés sur les emballages à usage unique n'est pas encore tranché dans de nombreux pays et que leurs avantages font encore l'objet d'analyses intenses, IFCO exerce une pression considérable sur les exportateurs de produits frais pour qu'ils adoptent le système des cageots consignés. Conscients que leurs clients finaux, les chaînes de supermarchés, ne veulent pas prendre à leur charge l'élimination de leurs

emballages, les importateurs européens de denrées alimentaires proposent que les producteurs supportent les frais liés aux emballages en achetant ou en louant des cageots d'IFCO. Les importateurs sont donc en mesure de convaincre les fournisseurs, en particulier ceux des pays en développement qui ne sont pas au courant des questions environnementales, qu'ils doivent participer à ce système afin de protéger l'environnement du pays destinataire.

En pratique, l'introduction des cageots consignés dans les pays en développement est surtout freinée par les dépenses, les retards et les difficultés logistiques liés à la mise en place d'un cycle fiable de restitution des cageots vides. Quels que soient les coûts et la logistique de la réexpédition des cageots IFCO vides, les exportateurs éloignés de leurs marchés, et en particulier ceux des pays en développement, sont toujours désavantagés par rapport aux fournisseurs locaux de denrées fraîches. Dans le cas du système IFCO, l'acheminement des cageots vides et propres par voie routière ou maritime sur de longues distances entraîne des frais de transport supplémentaires et des difficultés administratives pour les exportateurs des pays en développement.

Il existe encore peu d'usines équipées de machines capables d'effectuer le moulage lourd requis par la fabrication des cageots IFCO dans les pays en développement. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, plutôt que d'être exportés dans un contenant industriel européen importé, les produits frais voyagent souvent dans des emballages de transport traditionnels peu coûteux et confectionnés à partir de matériaux locaux, qui créent de l'emploi local.

### **Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement**

Indépendamment des activités d'IFCO elle-même pour favoriser l'adoption de son service dans les pays en développement, aucune aide spécifique ne semble avoir été fournie par des gouvernements aux exportateurs de pays en développement pour les aider à s'adapter à l'usage des récipients réutilisables.

### **Observations**

Créée à l'initiative du secteur privé, IFCO offre un exemple d'une organisation qui a su utiliser le droit environnemental national au profit de ses objectifs commerciaux internationaux. Le point de vue des fabricants d'emballages de transport des pays en développement, notamment, qui y voient un exemple de mesure environnementale plus profitable, de la façon dont elle est utilisée, à l'industrie des pays développés qu'à l'environnement, est compréhensible. Certains considèrent qu'un produit de haute technologie à forte intensité de capital (polypropylène moulé par injection) est ainsi privilégié par rapport aux produits traditionnels des pays en développement faits à partir de matériaux simples par la main-d'œuvre locale.

Si l'acceptation des cageots en plastique consignés augmentait dans une proportion telle que la plupart des exportateurs de produits frais des pays en développement seraient obligés de les utiliser, rien ne devrait en principe s'opposer à ce que les contenants puissent être produits dans certains des pays exportateurs, plutôt que d'être achetés ou loués auprès d'organisations parrainées par leurs clients, telles que IFCO. Le cas échéant, il faudrait que les producteurs de cageots consignés des pays en développement soient capables de s'aligner sur les caractéristiques techniques et normes d'emploi des cageots fabriqués dans les marchés destinataires. Dans cette situation, l'exportation des emballages de transport consignés pourrait, le moment

venu, offrir un nouveau débouché commercial aux fabricants d'emballages des pays en développement.

La mesure d'urgence adoptée récemment par la Commission des Communautés européennes devrait favoriser l'expansion des cageots en plastique consignés : cette mesure impose le traitement et le marquage de tous les matériaux d'emballage en bois de conifère (pin, épicéa, sapin, par exemple) non manufacturés, qu'ils soient nouveaux ou usagés, originaires du Canada, de Chine, du Japon ou des États-Unis, et ce à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2001 (cette mesure ne vise pas les bois durs). Officiellement, cette mesure a pour but d'empêcher le nématode du pin – une anguillule microscopique qui a décimé des peuplements de pins au Japon et en Chine – de pénétrer en Europe par le biais d'emballages non traités. Cette stratégie européenne découragera encore davantage l'exportation de denrées fraîches dans des cageots en bois, y compris par certains pays en développement qui n'ont pas les moyens de traiter ni de marquer leurs bois locaux.

## *Références*

- CCE : Commission des Communautés européennes (1996), « Contribution de la Commission Européenne », in *Competition Policy and Environment*, OCDE/GD(96)22, OECD, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/34/19/1920007.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/19/1920007.pdf)
- FEFCO : Fédération Européenne des Fabricants de Carton Ondulé (1998), « The Production Committee », *FEFCO News*, octobre, n° 11, p. 3, [www.fefco.org/index.php?id=48](http://www.fefco.org/index.php?id=48).
- Saphire, David (1994), « Delivering the Goods : Benefits of Reusable Shipping Containers », Inform Inc., New York, [www.p2pays.org/ref/03/02141.pdf](http://www.p2pays.org/ref/03/02141.pdf).



## *Chapitre 21*

### **Développement d'une norme internationale de tourisme « vert »**

Ce chapitre offre un exemple des forces et des faiblesses de l'application d'un système privé d'éco-étiquetage à une industrie qui n'est pas toujours au fait des pratiques en matière d'environnement. Les coûts, et les bénéfices, d'un tel système soulèvent des questions importantes pour les fournisseurs dans les pays en développement.

## Introduction

Le tourisme est devenu l'un des plus importants secteurs d'activité de la planète. Compte tenu des déplacements qu'il engendre, il est directement et indirectement à l'origine de près de 12 % du produit intérieur brut (PIB) mondial et de près de 200 millions d'emplois dans le monde (CMTV/IHRA, 1999). Le tourisme peut cependant avoir des effets extrêmement variés. D'une part, il peut jouer un rôle positif et important dans le développement socio-économique et politique des pays de destination et créer ainsi de nouvelles opportunités d'emploi (Comité directeur des ONG de la CDD-NU, 1999). Il peut aussi contribuer à l'ouverture sur des cultures et des modes de vie différents. D'autre part, les voyages et le tourisme sont parfois accusés de porter atteinte à des milieux naturels fragiles (souvent situés sur le littoral), de bouleverser les cultures autochtones et de ne créer que peu d'emplois qualifiés pour les populations locales. Pour certains segments du secteur, l'introduction d'un système agréé mais volontaire d'écolabels permettant de reconnaître ceux qui exercent leur activité de façon responsable constitue un moyen judicieux d'encourager un développement durable dans le domaine du tourisme.

Il existe actuellement dans le monde plus de 100 programmes de certification et écolabels en rapport avec le tourisme. Green Globe a été l'un des premiers programmes internationaux, puisqu'il a été créé avant même l'apparition de la norme internationale ISO 14001. Il s'agit d'une norme internationale privée relative aux systèmes de management environnemental, qui est aujourd'hui à la base de nombreuses normes d'écotourisme. Lancé au départ par le Conseil mondial du tourisme et des voyages (CMTV) avec un objectif de sensibilisation à l'environnement, Green Globe est devenu en dix ans un programme de certification vérifié de manière indépendante. Cette initiative volontaire revendique actuellement quelque 800 adhérents dans plus de 100 pays. Contrairement à la plupart des autres normes touristiques, qui concernent surtout les hôtels et autres modes d'hébergement, Green Globe s'efforce de couvrir tous les secteurs du tourisme de masse, des parcours de golf aux réserves naturelles.

Green Globe étant le plus ancien et le plus important des programmes de certification, il a été l'objet d'examen intenses, notamment ces dernières années. En outre, il a connu un certain nombre de mutations, dont les plus importantes ont vu le programme évoluer de la sensibilisation à la certification, et l'accent mis sur les procédés céder la place à des normes portant aussi bien sur les procédés que sur les résultats. Parallèlement, Green Globe a tenté de lever l'obstacle à l'adhésion des petites structures lié aux coûts élevés en instaurant des cotisations progressives. Cependant, des doutes subsistent sur l'attachement réel des adhérents à Green Globe, puisque seule une partie d'entre eux a obtenu la certification. De plus, les modifications apportées régulièrement à la marque peuvent nuire à la perception du programme Green Globe et de ses adhérents.

## Élaboration de la mesure environnementale

A la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue en 1992 (le Sommet Planète Terre), les voyages et le tourisme ont été énumérés parmi les secteurs économiques susceptibles d'apporter une contribution positive au développement durable de la planète. Le Sommet a débouché sur l'Action 21, un programme d'action approfondi qui a été adopté par les gouvernements de 182 pays et qui expose un projet global pour parvenir au développement durable. Pourtant, il a fallu attendre 1997 pour que la question du tourisme durable soit examinée par la Commission

du développement durable autrement que dans le contexte des petits États insulaires en développement. Contrairement à la plupart des questions traitées dans le cadre d'Action 21, pour lesquelles un plan d'action (« chapitre ») a été formulé lors du Sommet Planète Terre, les voyages et le tourisme n'ont donné lieu que plus tard à un tel plan. Qui plus est, il a vu le jour sous l'impulsion non des gouvernements, mais d'une coalition de professionnels du secteur et d'organisations intergouvernementales (OIG) et non gouvernementales (ONG).

En l'occurrence, le principal animateur de l'initiative a été le CMTV, une organisation professionnelle internationale réunissant des dirigeants d'entreprises de tous les segments de l'industrie du tourisme : hôtellerie, restauration, croisières, divertissement, loisirs, transports et services connexes. Le but du CMTV est de promouvoir l'industrie du tourisme auprès des pouvoirs publics partout dans le monde et d'œuvrer à la levée des obstacles à sa croissance.

En 1994, le CMTV a lancé un programme destiné à encourager des approches pratiques du tourisme durable. Baptisé « Green Globe », ce programme a été présenté comme la réponse du CMTV au Sommet Planète Terre de 1992. Sur la base des principes énoncés dans Action 21 au sujet des voyages et du tourisme, il englobait un code de respect de l'environnement assorti d'orientations pratiques, des systèmes de gestion environnementale, des mesures concernant l'information des employés, des conseils aux consommateurs et d'autres informations utiles. Le programme était ouvert à toute entreprise contre paiement d'une cotisation annuelle variant entre 200 et 7 500 USD selon le chiffre d'affaires de l'adhérent. En échange, les adhérents se voyaient remettre des documents d'information et d'orientation leur expliquant, par exemple, comment rédiger leur politique de protection de l'environnement, comment gérer les déchets ou comment économiser l'eau. Chaque année, des récompenses étaient décernées aux adhérents ayant réalisé des avancées notables en matière d'environnement. Les adhérents avaient le droit de faire usage du logo Green Globe, mais celui-ci n'impliquait pas le respect de normes ou critères particuliers : il signalait seulement que l'entreprise concernée avait pris l'engagement d'améliorer ses performances environnementales et de procéder régulièrement à des auto-évaluations.

En 1996, l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et le Conseil de la Terre, une ONG de défense de l'environnement, se sont alliés au CMTV pour lancer un plan d'action intitulé « Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry : Towards Environmentally Sustainable Development ». L'industrie du tourisme et des voyages a ainsi été le premier secteur d'activité à lancer son propre plan d'action sur la base du programme Action 21. Le plan a ensuite été diffusé pour commentaires auprès des gouvernements, des acteurs de l'industrie et des organisations de défense de l'environnement, et il a donné lieu à une série de séminaires régionaux destinés à faire connaître ses conclusions et à l'adapter en vue de sa mise en œuvre au niveau local. Ces séminaires ont eu lieu à Londres et Jakarta en 1997, et à Victoria Falls et à la Dominique en 1998.

Alors que ce processus touchait à sa fin, le CMTV a commencé à travailler à l'élaboration de sa première « norme GREEN GLOBE 21 », en s'inspirant à la fois des principes d'Action 21 et de la norme non définitive ISO 14001 et en faisant ainsi évoluer le secteur de l'application de codes de bonnes pratiques vers une approche axée sur le développement d'un système de gestion environnementale pour chaque entité

commerciale<sup>1</sup>. Le CMTV n'a pas engagé de processus formel de consultation pour le choix des critères énoncés dans la norme, estimant que ces critères pouvaient être considérés comme « approuvés » par un grand nombre d'acteurs concernés puisque de nombreuses consultations avaient déjà eu lieu avant et après l'élaboration du plan Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry et que les gouvernements de 186 pays avaient déjà souscrit à Action 21. En outre, les résultats des séminaires régionaux consacrés au plan d'action inspiré d'Action 21 étaient pris en compte au fur et à mesure dans les travaux d'élaboration de la norme Green Globe<sup>2</sup>. Comme il s'agissait d'une initiative privée sans caractère contraignant, la norme n'avait pas à être déclarée à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le CMTV a également élargi la portée du programme Green Globe (en 1997) en créant les « destinations Green Globe », un dispositif destiné à intégrer les programmes environnementaux de collectivités tout entières. Cette démarche était motivée en partie par la volonté de reconnaître formellement le rôle prépondérant des autorités locales et d'autres groupes œuvrant à l'amélioration des performances environnementales des destinations touristiques<sup>3</sup>. La ville portugaise de Vilamoura en Algarve, l'île anglo-normande de Jersey et trois localités des Philippines ont été parmi les premières destinations touristiques à participer à ce programme.

Pour certifier le respect des normes Green Globe, le CMTV a conclu un partenariat avec la Société Générale de Surveillance S.A. (SGS), l'une des premières sociétés mondiales d'inspection et de certification. Cet accord exclusif avec SGS a suscité certaines critiques jusqu'en 1999, date à laquelle Green Globe est devenu une entreprise indépendante à but lucratif avec un conseil d'administration auquel siégeaient des représentants de grandes entreprises du secteur du tourisme<sup>4</sup>. Le programme a changé d'appellation pour devenir Green Globe 21, et il a été révisé pour permettre à un large éventail d'entreprises tierces autres que SGS d'en vérifier le respect de manière indépendante. En outre, un Conseil consultatif international a été créé, au sein duquel étaient représentés l'OMT et des ONG comme le Fonds mondial pour la nature (WWF).

Parallèlement à cette restructuration, les cotisations ont été révisées, passant à 350 USD pour les petites et moyennes entreprises (PME), à 750 USD pour les entreprises locales, à 2 500 USD pour les entreprises opérant au niveau national et à 5 000 USD pour celles opérant au niveau international (Synergy, 2000). À cela s'ajoutaient les frais d'audit, qui pouvaient atteindre environ 1 500 USD pour les grandes entreprises. En ce qui concerne les destinations, les frais de base encourus dans le cadre de la première phase étaient, selon les estimations, de l'ordre de 50 000 USD, plus les coûts liés à la mise en œuvre d'un système de gestion environnementale, qui variaient en fonction de la

- 
1. La gestion environnementale couvrait les aspects suivants : efficacité énergétique, économies d'énergie et maîtrise de l'énergie ; gestion des ressources en eau douce ; conservation et gestion des écosystèmes ; gestion des questions sociales et culturelles ; aménagement foncier ; préservation de la qualité de l'air et lutte contre le bruit ; gestion des eaux usées ; réduction au minimum, réutilisation et recyclage des déchets ; entreposage et utilisation de substances dangereuses.
  2. Geoffrey Lipman (ancien Président du CMTV), entretien personnel avec Dilys Roe, avril 2002. Malheureusement, il n'existe pas de documents exposant les questions précises soulevées lors de ces réunions ou la façon dont elles ont été traitées.
  3. Margot Sallows (ancienne responsable du programme Green Globe Destinations), entretien personnel avec Dilys Roe, avril 2002.
  4. Margot Sallows, entretien personnel avec Dilys Roe, avril 2002. Mme Sallows souligne qu'un audit réalisé par la succursale locale d'une grande entreprise peut être moins cher que celui réalisé depuis son siège.

nature et du volume du travail requis (Synergy, 2000). Ces cotisations n'avaient cependant qu'un caractère indicatif. D'après Margot Sallows, l'ancienne responsable des services environnementaux chez Green Globe, l'organisme appliquait en fait une cotisation pleine dans les pays développés, une cotisation égale à 75 % dans les pays moins développés et une cotisation égale à 60 % dans les pays en développement, en se fondant sur la classification des pays de la Banque mondiale (Font et Buckley, 2000).

### Questions soulevées par les pays en développement

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de recherches indépendantes s'attachant à évaluer les répercussions des programmes de certification touristique sur les fournisseurs des pays en développement<sup>5</sup>. Néanmoins, la multiplication des normes, récompenses, écolabels et programmes de certification observée à la fin des années 90 dans le domaine du tourisme, conjuguée au débat croissant sur le rôle et les avantages du « tourisme durable » et de l'« écotourisme » (que l'« Année internationale de l'écotourisme » déclarée en 2002 par l'ONU n'a fait qu'amplifier), a suscité ces dernières années plusieurs études critiques des systèmes de certification touristique (par exemple, Synergy, 2000 ; Honey et Rome, 2001). Plutôt que d'évaluer les résultats concrets obtenus sur le terrain en termes de protection de l'environnement et de viabilité écologique et les effets ainsi produits sur les différentes parties concernées, ces études tendaient à privilégier l'analyse comparative des avantages des normes et systèmes en présence.

Le tourisme est un secteur placé sous le signe de l'éphémère, dans lequel il est rare de voir les relations entre acheteurs (par exemple, voyageurs) et fournisseurs (par exemple, hôtels) se maintenir durablement. La certification n'a donc qu'un impact limité sur ces relations<sup>6</sup>. En tout état de cause, la plupart des normes ne sont pas appliquées à proprement parler par les acheteurs de services touristiques. De même, Green Globe n'intervient pas en tant qu'acheteur auprès de fournisseurs certifiés. Son rôle est plutôt celui d'un mécanisme de marketing et d'un conseiller. Pour promouvoir sa norme auprès des fournisseurs, Green Globe fait valoir qu'elle peut réduire leurs coûts (principalement par des améliorations en matière d'environnement), améliorer leur image de marque, susciter sur les marchés un plus grand intérêt à leur égard et les aider à anticiper et à réagir rapidement à l'évolution des réglementations. En contrepartie, le fournisseur supporte des coûts financiers liés à son adhésion à Green Globe, à son évaluation et à sa certification. Néanmoins, dans la mesure où c'est le seul programme international et, semble-t-il, celui qui est le plus largement reconnu par les professionnels et les consommateurs, Green Globe a dès le début été scruté avec beaucoup d'attention.

En 2000, l'organisation nationale du Royaume-Uni auprès du Fonds mondial pour la nature (WWF-UK) a commandé une étude de Green Globe 21 et d'autres programmes de certification touristique (Synergy, 2000). Dans leur rapport, les auteurs ont constaté que de tous les programmes examinés, Green Globe était le plus réceptif aux préoccupations et aux intérêts exprimés par les acteurs en présence. Dans le communiqué de presse

- 
5. Cette lacune a été soulignée dans un rapport sur les normes en matière d'agriculture, de foresterie et de tourisme préparé par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) pour les Partenaires européens pour l'environnement (PEE)
  6. Il en va différemment de la santé et de la sécurité. Les audits réalisés sur ces aspects par les grands voyageurs du Royaume-Uni en application de la Directive communautaire concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, par exemple, influencent profondément la relation entre fournisseur et acheteur. En effet, les coûts d'audit étant à la charge de l'acheteur, celui-ci se sent nettement plus lié à un fournisseur dès lors qu'il lui a consacré un investissement qu'il juge important.

publié à l'occasion de la parution du rapport, en août 2000, WWF-UK a cependant critiqué l'usage fait par Green Globe de ses logos, au motif que ceux-ci étaient attribués aussi bien aux entreprises qui s'étaient seulement *engagées* à obtenir la certification qu'à celles qui l'avaient effectivement *obtenue* (voir figures 21.1a et 21.1b plus loin). Le rapport notait que les similitudes entre les logos utilisés dans les deux cas de figure (seule une marque de pointage sur le logo différenciait les entreprises titulaires de la certification des autres) étaient telles que « les consommateurs avaient peu de chances de repérer et de saisir la différence ». WWF-UK a reproché au programme de fonder la certification uniquement sur l'existence dans l'entreprise d'un système de gestion environnementale, comme c'est le cas de tous les programmes reposant sur la norme ISO 14001. Ainsi, une entreprise ayant adopté une politique « verte » et mis en place un système de gestion environnementale pouvait être certifiée Green Globe 21 et néanmoins porter atteinte à l'environnement dans la conduite de son activité.

Les auteurs du rapport de WWF-UK ont également estimé que le coût de la certification Green Globe était prohibitif pour les petites entreprises qui sont caractéristiques de l'industrie touristique dans les pays en développement. De fait, au moment de l'étude comparative, Green Globe était parmi les programmes les plus chers, ce qui limitait notablement le nombre de ses adhérents. Pour le programme applicable aux destinations, par exemple, les participants devaient déboursier entre 30 000 et 70 000 USD sans garantie de retour sur leur investissement. Le coût de la certification peut constituer un obstacle de taille pour beaucoup d'entreprises (sachant que plus de 90 % des entreprises du secteur du tourisme sont des petites entreprises), notamment en l'absence de contreparties garanties sous forme d'économies de coûts ou de possibilités de majoration des prix. WWF-UK a également affirmé que la certification pouvait revenir aussi cher qu'un classement<sup>7</sup>, lequel a au minimum pour effet de rehausser l'image de l'établissement concerné auprès des consommateurs. Le programme de certification Green Business Tourism Scheme développé en Ecosse a tenté de remédier à ce problème par un système combinant certification environnementale et classement de qualité.

Le rapport de WWF-UK estime qu'en 2000, moins de 1 % des entreprises du secteur du tourisme avaient adhéré à un programme de certification, bien que le taux de participation varie sensiblement selon les régions. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer cette faible participation, dont :

- Le scepticisme quant aux chances de voir des entreprises touristiques individuelles susciter à long terme davantage de destinations touristiques « durables ».
- Le désarroi devant les obligations de résultat, les coûts, les avantages relatifs et les économies liés aux divers dispositifs prévus dans les différents programmes.
- Les incertitudes quant à l'importance que revêtent les références en matière d'environnement et de viabilité écologique dans les choix des consommateurs.

Les consommateurs sont également désorientés par la multiplicité des programmes existants. On pense que beaucoup optent pour un établissement touristique affichant une forme ou une autre d'écolabel parce qu'ils supposent que ce label est rattaché à un classement de qualité reconnu. Les entreprises certifiées utilisent effectivement les logos dans le cadre de leur stratégie marketing afin de se distinguer de leurs concurrentes. Jusqu'à présent, on n'a cependant guère analysé de façon sérieuse dans quelle mesure les

7. Les restaurants et les hôtels sont classés en fonction de critères de qualité – nombre et état des toilettes, etc., par de nombreuses entreprises privées (par exemple, Michelin) et, dans certains pays, par les autorités chargées du tourisme.

écolabels ou autres programmes de certification influencent les choix des consommateurs dans le secteur du tourisme.

Le rapport de Honey et Rome (2001) est parvenu en grande partie aux mêmes conclusions, mais il a examiné également des aspects spécifiques aux pays en développement. Les auteurs ont remarqué qu'un certain nombre de pays dans lesquels l'essentiel des établissements touristiques étaient traditionnellement détenus soit par l'État, soit par des ressortissants du pays – en particulier le Costa Rica, Cuba, l'Afrique du Sud, la Tanzanie (et Zanzibar), le Népal – ont connu ces dernières années un afflux considérable de capitaux étrangers. Les entreprises et les investisseurs étrangers ont repris une bonne partie des établissements haut de gamme, des immeubles urbains de premier choix, des propriétés en bord de mer et des réserves privées. Dans beaucoup de pays, les investisseurs étrangers bénéficient d'avantages particuliers par rapport à leurs concurrents locaux sous forme de dispositions réglementaires, administratives et fiscales préférentielles. Si l'afflux d'investissements étrangers a pu contribuer à un boom du tourisme ou de l'écotourisme, la contribution de cette présence étrangère au développement durable des pays a souvent été mise en doute par les cercles militants locaux. « Dans ce contexte », soulignent les auteurs :

...les pays pauvres ont tendance à se montrer méfiants à l'égard des efforts internationaux visant à établir des normes environnementales de développement dans le domaine du tourisme (et dans d'autres secteurs d'activité). Ils craignent que ces règles procurent un avantage déloyal aux pays plus développés comme aux entreprises internationales. Au lieu de contribuer à un relèvement des normes partout dans le monde, la certification peut en pratique être utilisée pour pénaliser les pays pauvres et les entreprises locales qui ne sont pas en mesure d'adhérer aux normes ou de respecter les critères, du moins à court terme. » (Honey et Rome, 2001, p. 66)

D'autres critiques ont été formulées. Certains se sont ainsi demandé si les systèmes de certification internationaux étaient réellement en mesure d'intégrer des considérations socioculturelles sensibles, et si le respect des obligations strictes attachées à un écolabel n'était pas plus abordable pour les destinations des pays développés que pour celles de la Tanzanie ou de la Thaïlande, par exemple<sup>8</sup>. Ces préoccupations ont été exprimées lors de discussions portant sur la certification écologique du tourisme à l'OMT, dans le cadre d'activités organisées en marge de l'Année internationale de l'écotourisme, ainsi que dans le groupe de discussion en ligne consacré à la certification écologique du tourisme qui est géré par l'organisation à but non lucratif Planeta.com ([http://groups.yahoo.com/group/ecotourism\\_certification/](http://groups.yahoo.com/group/ecotourism_certification/)).

## Réponses apportées aux préoccupations des pays en développement

Le concept Green Globe a considérablement évolué depuis son lancement en 1994. Les révisions apportées depuis lors ont généralement visé à accroître la transparence et la flexibilité, ainsi qu'à durcir les conditions de certification et à améliorer le rapport qualité-prix offert aux adhérents. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ces révisions sont le résultat des critiques du WWF et d'autres, de l'évolution naturelle et de l'arrivée à maturité du programme, ou de l'action des forces du marché. Quoi qu'il en soit, Green Globe 21 a connu en 2001 une nouvelle transformation majeure (encadré 21.1).

8. Observations attribuées à Megan Epler Wood et Elizabeth Halpenny.

### Encadré 21.1. La modernisation de Green Globe en 2001

En mai 2001, Green Globe a procédé à une mise à jour de son programme. Le programme Green Globe 21 du nouveau millénaire vers un tourisme durable se démarque de ses prédécesseurs de plusieurs façons :

- Contribution accrue à la réduction des dépenses d'exploitation et au positionnement sur le marché.
- Promotion des adhérents GREEN GLOBE 21 auprès des consommateurs du monde entier via Internet.
- Cotisations réduites : accès aisé et excellent rapport qualité-prix pour les adhérents de petite et moyenne taille.
- Version 2001 modernisée de la norme de certification GREEN GLOBE 21 pour les entreprises et les collectivités.
- Intégration d'Action 21, des normes ISO et de l'approche tridimensionnelle économique, écologique et sociale (Triple Bottom Line).
- Manuel d'orientation réactualisé et indicateurs de bonnes pratiques pour 20 secteurs d'activité et quatre types de collectivités.
- Adhésion comme « affilié en matière de formation » qui se préoccupe des émissions de gaz à effet de serre.
- Évaluation comparative globale des performances par rapport aux indicateurs Earthcheck™.
- Services spécialisés de soutien aux systèmes de gestion environnementale.
- Service amélioré d'agrément et de certification indépendants.
- Nouveau guide de l'entrepreneur et programmes de formation pour le développement des marchés.
- Recherche-développement dans le cadre du Green Globe Village, *Sustainable Tourism Laboratory & CRC Tourism Australia*.
- Conseil consultatif international pour veiller à la cohérence par rapport aux évolutions internationales.
- Nouveau point de départ pour œuvrer en faveur du développement durable en général.

Premièrement, le programme (désormais présenté comme « le chemin vers le tourisme durable du nouveau millénaire ») a été remanié pour incorporer des normes de résultats en vue de : réduire les émissions de gaz à effet de serre ; améliorer l'efficacité énergétique ; protéger la qualité de l'air ; lutter contre le bruit ; gérer les eaux usées ; améliorer les relations avec la collectivité ; respecter le patrimoine culturel ; améliorer les performances dans le domaine social ; préserver la nature et les espèces sauvages ; et encourager une bonne gestion des terrains. Les critères sont organisés en cinq sections : politique environnementale ; respect de la législation applicable ; grands domaines de performances ; système de gestion environnementale ; et commercialisation.

Deuxièmement, trois statuts d'adhérent distincts ont été créés : **Affiliate** (affilié), **Benchmarked** (évalué) et **Certified** (certifié) – dans la perspective d'une progression par paliers de « A » à « B » puis à « C » :

- Dans un premier temps, les entreprises, collectivités, fournisseurs ou professionnels peuvent adhérer en tant qu'« affiliés » à Green Globe pour apprendre à mieux connaître le programme et se préparer à l'évaluation et à la certification.
- Les entreprises, collectivités, fournisseurs ou professionnels peuvent aussi adhérer directement en tant que membres « évalués » et mesurer chaque année leurs performances environnementales. Si ces performances sont supérieures au niveau de référence défini et qu'ils acceptent de passer à la certification dans un délai donné (généralement 12 mois), ils ont le droit d'utiliser le moins prestigieux des deux logos Green Globe 21, celui sans marque de pointage (figure 21.1a).
- Les adhérents qui demandent à être certifiés font l'objet d'une évaluation et d'un audit indépendants de leurs performances. Des audits sont ensuite réalisés régulièrement pour vérifier que les performances sont maintenues ou améliorées. Les adhérents qui répondent aux normes définies ont le droit d'utiliser le deuxième logo Green Globe, qui se distingue du premier par une marque de pointage (figure 21.1b).

**Figure 21.1. Logo Green Globe 21**

Figure 21.1a



Figure 21.1b



Troisièmement, les cotisations à Green Globe ont été sensiblement abaissées. En outre, toujours en réaction aux critiques, Green Globe a instauré un barème progressif pour tenir compte des différences de taille, d'échelle et de développement social, et il accorde désormais des remises spéciales aux micro-entreprises<sup>9</sup>. Pour 2003, la structure

9. Geoffrey Lipman, entretien personnel avec Dilys Roe, avril 2002.

des cotisations a été davantage différenciée (tableau 21.1).<sup>10</sup> Le site Web de Green Globe à l'époque ([www.greenglobe21.com/refs/history.htm](http://www.greenglobe21.com/refs/history.htm), consulté le 13 mai 2002) expliquait comme suit la baisse de cotisations :

... les cotisations ont été délibérément abaissées dans le cadre des efforts engagés en vue de susciter un plus grand intérêt pour le tourisme durable, de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de renforcer notre présence dans le monde. Désormais, grâce à une réduction spectaculaire des coûts et à l'amélioration des processus – moyennant en particulier le recours au Web pour la promotion, les services et le soutien –, nous sommes en mesure de proposer des prix réduits au minimum... Green Globe 21 est à présent adapté à la plus modeste des maisons d'hôtes aussi bien qu'aux grandes chaînes internationales d'hôtels cinq étoiles, avec des cotisations qui sont fonction du volume de travail requis. »

Devant le faible taux d'adhésion des entreprises, Green Globe a tenté d'encourager une participation massive de l'industrie en développant son programme de certification des destinations. Tout en estimant qu'il s'agissait là d'une idée visionnaire, les auteurs du rapport de WWF-UK (2000) ont souligné qu'en 1999, ce programme n'avait pas été convenablement élaboré ni mis à l'essai. Ils ont également fait valoir qu'il n'était pas réaliste de vouloir englober une destination tout entière dans un seul programme de gestion environnementale et qu'en 2000, aucune destination n'avait encore achevé le processus de certification. Green Globe a depuis engagé des travaux de recherche approfondis sur les destinations au Moyen-Orient, en Asie et en Australasie, et il a adapté son approche<sup>11</sup>. En septembre 2005, trois « communautés », dont deux dans des pays en développement (Bali Tourism Development Corporation en Indonésie et Huatulco au Mexique) avaient reçu la certification Green Globe. Green Globe s'est également attaché à promouvoir activement son programme, parvenant, contrairement à beaucoup d'autres, à être largement reconnu dans le monde.

Pour faire face à la multiplication des normes touristiques, Green Globe a fusionné avec (ou, pour reprendre le mot de Honey et Rome [2001], « avalé ») un certain nombre de programmes plus petits – comme le programme Green Leaf de l'Association de tourisme du Pacifique-Asie – qui ont ensuite été rendus compatibles avec les normes Green Globe. En outre, la division Asie-Pacifique de Green Globe a signé en 2000 un accord de partenariat de cinq ans avec le réputé National Ecotourism Accreditation Programme (NEAP) australien, sur lequel la norme internationale Green Globe pour le secteur de l'écotourisme est généralement fondée. Green Globe revendique également une « architecture ouverte » qui reconnaît d'autres outils et normes comparables : les hôtels ayant fait l'objet d'une évaluation concluante dans le cadre de la « International Hotels Environment Initiative » (IHEI) ([www.ihei.org/history.htm](http://www.ihei.org/history.htm)), par exemple, ont été admis comme établissements « évalués » Green Globe.

10. Les redevances en termes dollar ont été augmentées de 25 % en juillet 2005 en raison de l'affaiblissement du dollar contre d'autres monnaies.

11. Geoffrey Lipman, ancien Président du CMTV et cofondateur de Green Globe, actuellement l'un des directeurs de Green Globe 21, entretien personnel avec Dilys Roe, avril 2002.

**Table 21.1. Montant des cotisations Green Globe 21, 2003**

Secteur ou statut	Mondial (sauf Asie-Pacifique)	Chine	Australie et Nouvelle-Zélande
<b>Entreprise</b>			
Connaissance (affilié)			
Cotisation annuelle pour un seul site ou par activité pour de multiples sites	75 USD	75 USD	150 AUD ou NZD
Redevance de renouvellement	50% de la catégorie de référence (voir plus bas)	50% de la catégorie de référence (voir plus bas)	50% de la catégorie de référence (voir plus bas)
<b>Évaluation et certification<sup>2</sup></b>			
Microentreprise (< 5 employés ou < 10 chambres), redevance annuelle	225 USD	225 USD	450 AUD ou NZD
Petite entreprise (< 50 employés ou < 70 chambres), redevance annuelle	450 USD	450 USD	825 AUD ou NZD
Grand site unique (> 50 employés ou > 70 chambres), redevance annuelle	1 100 USD	1 100 USD	1 925 AUD ou NZD
Grande société diversifiée, redevance annuelle minimum <sup>3</sup>	6 000 USD	6 000 USD	10 000 AUD ou NZD
<b>Communauté</b>			
<i>Micro communauté</i>			
Redevance première année	3 000 USD	3 000 USD	6 000 AUD ou NZD
Redevance de renouvellement	750 USD	750 USD	1 500 AUD ou NZD
<i>Petite communauté<sup>5</sup></i>			
Redevance première année	6 000 USD	6 000 USD	10 000 AUD ou NZD
Redevance de renouvellement	1 500 USD	1 500 USD	2 500 AUD ou NZD
<i>Grande communauté diversifiée<sup>6</sup> (redevance de référence<sup>7</sup>)</i>			
Redevance première année	12 000 USD	12 000 USD	20 000 AUD ou NZD
Redevance de renouvellement	3 000 USD	3 000 USD	5 000 AUD ou NZD
<b>Zones protégées, redevance annuelle</b>			
Petite (zone limitée, budget, visites et activités)	750 USD	500 USD	1 000 AUD ou NZD
Moyenne (tourisme à multiples opérations; zone limitée)	1 500 USD	1 200 USD	3 000 AUD ou NZD
Grande (zone étendue, activités diversifiées)	3 000 USD	2 500 USD	6 000 AUD ou NZD

1. Les redevances sont payables en monnaie locale, c'est-à-dire en dollars australiens en Australie et en dollars néo-zélandais en Nouvelle-Zélande.

2. Ces redevances concernent à la fois l'évaluation et la certification Green Globe 21. Elles ne comprennent pas les coûts de l'évaluation sur place pour la certification Green Globe 21.

3. Redevance de référence aux fins de négociation avec de grandes opérations, par exemple les compagnies aériennes.

4. Moins de l'équivalent de 10 000 population, sauf en Chine, où le maximum est l'équivalent de 30 000 population.

5. Entre l'équivalent de 10 000 et 250 000 population, sauf en Chine, où la fourchette est l'équivalent de 30 001 à 500 000 population.

6. Au-delà de l'équivalent de 250 000 population, sauf en Chine, où la barre est à l'équivalent de 500 000 population.

7. Green Globe préfère diviser des zones étendues en une série de plus petites communautés.

Source: D'après des tableaux du site Green Globe, à [www.greenglobe21.com/Cost.aspx](http://www.greenglobe21.com/Cost.aspx).

Honey et Rome (2001) critiquent cette évolution et présentent Green Globe comme « le 'Pacman' de la certification touristique, qui s'acharne à avaler de nombreux autres programmes de labels, récompenses et certification du secteur et à conclure des partenariats avec les associations touristiques en Asie, dans le Pacifique, dans les Caraïbes, aux États-Unis et en Europe ». Ceux qui travaillent pour Green Globe réfutent ces accusations. Pour eux, tous les accords de partenariat et les fusions sont intervenus d'un commun accord entre les parties et ne relèvent pas, comme le laissent entendre Honey et Rome, d'une politique offensive de prise de contrôle<sup>12</sup>. WWF-UK (2000) note également que le développement des partenariats – par exemple, avec la Caribbean Alliance for Sustainable Tourism (CAST) et le Co-operative Research Centre en Australie – a été l'une des forces de Green Globe et lui a permis de produire des informations utiles pour les régions concernées. En 2005, CAST a mené une étude parmi les membres de Green Globe 21 afin de connaître leur niveau de satisfaction. L'enquête a montré qu'une grande proportion était très satisfaite du processus de certification et 90 % ont déclaré avoir réalisé des réductions de leurs facture d'eau et d'électricité grâce à leur participation dans ce programme ([www.cha-cast.com/GreenGlobeProperties.htm](http://www.cha-cast.com/GreenGlobeProperties.htm)).

Certains projets pourraient donner lieu à de nouvelles modifications : en janvier 2003, la Rainforest Alliance, une organisation de défense de l'environnement, a terminé une étude des possibilités de création d'un conseil de gestion du tourisme durable (Sustainable Tourism Stewardship Council – STSC) qui ferait office d'organisme international d'agrément des programmes de certification touristique. L'étude a recommandé l'établissement de réseaux régionaux pour encourager le dialogue entre les parties prenantes et pour servir de source d'information sur la certification. La première de ces réseaux régionaux, le Sustainable Tourism Certification Network of the Americas, a été lancé en septembre 2003 à Bahia, Brésil, grâce au soutien de la Banque interaméricaine pour le développement<sup>13</sup>. Parallèlement, l'OMT a commandé récemment un examen des normes touristiques internationales, dont Green Globe, dans le cadre des discussions en cours sur l'éventuelle incorporation d'une annexe sur le tourisme dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

## Observations

Sous sa forme actuelle, Green Globe se présente lui-même comme « le SEUL programme mondial de certification des voyages et du tourisme vérifié de manière indépendante ». Dans un examen des programmes de certification touristique, Honey et Rome (2001) qualifient Green Globe d'« unique en ce sens qu'il vise à couvrir tous les secteurs de l'industrie touristique, qu'il a réussi à se mettre d'accord avec beaucoup d'organisations puissantes du domaine du tourisme et qu'il est le seul programme de certification exploité par une entreprise commerciale à but lucratif ». Force est de constater qu'il n'existe pour l'instant aucun label international approuvé par les gouvernements pour l'industrie du tourisme. Pour autant, cela ne signifie pas que les gouvernements n'ont pas fait preuve d'un réel intérêt pour cette question.

Cette étude de cas illustre une nouvelle fois les forces et les faiblesses d'un programme privé de labels écologiques qui intervient dans un secteur d'activité dans lequel les pratiques environnementales ne sont pas toujours bien maîtrisées. À la faveur

12. Geoffrey Lipman, entretien personnel avec Dilys Roe, avril 2002 ; Margot Sallows, entretien personnel avec Dilys Roe, avril 2002.

13. [www.rainforest-alliance.org/programs/tourism/certification/network-of-americas.html](http://www.rainforest-alliance.org/programs/tourism/certification/network-of-americas.html).

de ses liens institutionnels, de son envergure et de son lancement précoce, Green Globe a pu mettre à profit les réseaux commerciaux existants tout en travaillant en liaison étroite avec des organisations internationales et non gouvernementales. Ces alliances lui ont conféré une certaine légitimité. En outre, peut-être parce qu'il s'agit d'une initiative privée, Green Globe a su réagir rapidement aux critiques – notamment au sujet des cotisations – et faire évoluer ses structures et son image. Néanmoins, cette faculté d'adaptation n'a pas fait taire ceux qui estiment que les transformations successives de Green Globe ont nui à sa crédibilité et été un facteur de confusion quant à ses exigences précises, en particulier parmi les premiers adhérents au programme aujourd'hui disparu qui en portent encore le logo. De même, les fusions et partenariats avec d'autres programmes d'écolabels ont été diversement interprétés. Ces opérations ont certes contribué à réduire le nombre de programmes en présence et encouragé ainsi une harmonisation des normes, mais elles ont aussi placé en position de force sur le marché une entreprise privée qui, au bout du compte, vit des cotisations que lui versent ses adhérents.

À l'évidence, le coût et les avantages incertains de la participation à un programme dominé par d'importants intérêts privés constituent des considérations primordiales pour les prestataires de services touristiques des pays en développement. Les petites entreprises représentent quelque 97 % des entreprises du secteur touristique, et elles ont un effet cumulé significatif sur l'environnement. Pourtant, elles sont généralement exclues des programmes de certification en raison du prix ou de la complexité de ces programmes, ou tout simplement parce qu'elles en ignorent l'existence. Au fil des ans, Green Globe s'est efforcé de rationaliser ses activités et de concevoir un barème de cotisations qui rende le programme plus abordable pour les PME et pour les prestataires de services touristiques des pays en développement.

Il est fort peu probable qu'un mécanisme de certification mondial à l'intention des petites entreprises rencontre le succès s'il n'est pas mis en œuvre par l'intermédiaire d'une association hôtelière ou touristique locale crédible. Green Globe s'est déjà engagé sur cette voie en concluant des partenariats avec la Caribbean Alliance for Sustainable Tourism (une initiative de l'Association hôtelière des Caraïbes) et plus récemment avec l'Association internationale de l'hôtellerie et de la restauration (IHRA) qui œuvre au travers d'associations locales. Cependant, comme le suggère WWF-UK (2000), la réussite dans ce domaine passe probablement par l'élaboration de principes directeurs pour aider les autorités locales ou nationales à développer des programmes crédibles et éventuellement certifiés par un réseau d'agrément centralisé.

## Références

- CMTV/IHRA : Conseil mondial du tourisme et des voyages et Association internationale de l'hôtellerie et de la restauration (1999), « The Global Importance of Tourism », document de référence #1 pour la réunion Tourism and Sustainable Development, Commission du développement durable, septième session, 19-30 avril, New York, [www.gdrc.org/uem/eco-tour/wttc.pdf](http://www.gdrc.org/uem/eco-tour/wttc.pdf).
- CMTV et Conseil de la Terre (1996), Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry : Towards Environmentally Sustainable Development, CMTV, Londres.
- Comité directeur des ONG de la CDD-NU (1999) « Sustainable Tourism : A Non-governmental Organization Perspective », document de référence #4 pour la réunion Tourism and Sustainable Development, Commission du développement durable, septième session, 19-30 avril, New York, [www.gdrc.org/uem/eco-tour/ngo4.pdf](http://www.gdrc.org/uem/eco-tour/ngo4.pdf).
- Font, X. et R. Buckley (2000), *Tourism Ecolabelling*, CABI, Oxford.
- Honey, M. et A. Rome (2001), *Protecting Paradise : Certification Programs for Sustainable Tourism and Ecotourism*, Institute for Policy Studies, Washington, DC, [www.ips-dc.org/ecotourism/protectingparadise/](http://www.ips-dc.org/ecotourism/protectingparadise/), consulté le 14 mai 2002.
- Synergy (2000), *Tourism Certification : An Analysis of Green Globe 21 and Other Certification Programmes*, rapport préparé pour WWF-UK, août, [www.wwf.org.uk/News/n\\_0000000132.asp](http://www.wwf.org.uk/News/n_0000000132.asp), consulté le 14 mai 2002.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(22 2005 03 2 P) ISBN 92-64-01375-X – n° 54426 2005

# Les réglementations environnementales et l'accès au marché

Les réglementations environnementales bloquent-elles les exportations des pays en développement ? À qui incombe-t-il de veiller à ce que les exportations ne pourrissent pas dans les ports de destination ? Les normes environnementales volontaires, comme dans le cas des aliments issus de l'agriculture biologique, sont-elles de fait obligatoires pour tous les exportateurs des pays en développement désireux de se maintenir sur le marché ? Ou ces prescriptions environnementales ouvrent-elles de nouveaux débouchés à l'exportation tout en réduisant les répercussions sur l'environnement et en améliorant la sécurité des produits ?

Ce rapport de l'OCDE aborde ces questions et bien d'autres. Il s'appuie sur une vingtaine d'études de cas portant sur des exportations en provenance de pays en développement soumises à des prescriptions environnementales. Ces études de cas, qui couvrent un large éventail de produits et de pays exportateurs, suivent un certain nombre de réglementations, normes et systèmes d'étiquetage relatifs à la protection de l'environnement, depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre. Elles soulignent combien il est important de prendre en compte les effets que ces normes et réglementations environnementales peuvent avoir sur le commerce dès leur élaboration. Enfin, ces études montrent qu'une assistance technique opportune peut aider les exportateurs des pays en développement à s'adapter aux nouvelles prescriptions environnementales sans en pâtir sur le plan commercial.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes:

<http://www.sourceocde.org/environnement/926401375X>

<http://www.sourceocde.org/developpement/926401375X>

<http://www.sourceocde.org/industrie/926401375X>

<http://www.sourceocde.org/echanges/926401375X>

<http://www.sourceocde.org/economiesemergentes/926401375X>

<http://www.sourceocde.org/industriechanges/926401375X>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/926401375X>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).



ISBN 92-64-01375-X  
22 2005 03 2 P

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

