

L'excellence sanitaire : une obligation, qui constitue un facteur de compétitivité à l'international

Par Carole LY
FranceAgrimer

Afin d'éviter la diffusion de maladies d'origine animale ou végétale, tout comme celles véhiculées par des organismes nuisibles, les entreprises qui souhaitent exporter des produits agricoles et agroalimentaires doivent répondre à un certain nombre de règles sanitaires et phytosanitaires. Bien que l'existence d'un système sanitaire performant en Europe et en France facilite les négociations avec les pays tiers pour en définir les conditions d'application, le respect des exigences SPS européennes ne suffit plus pour exporter en dehors de l'Europe : les règles tendent à se multiplier et à se complexifier, obligeant les entreprises à s'adapter. La capacité des entreprises à respecter ces exigences devient à l'international un facteur de compétitivité et de réassurance vis-à-vis du consommateur.

La sécurité sanitaire en matière d'alimentation suscite, un peu partout dans le monde, de la part d'un consommateur de plus en plus urbanisé et connecté, des attentes de plus en plus fortes.

Par ailleurs, la demande mondiale en produits agricoles et agroalimentaires, en particulier dans les pays dits « tiers », c'est-à-dire situés à l'extérieur de l'espace européen, s'est fortement accrue. En conséquence, les échanges internationaux de ce type de produits se sont développés ; et la concurrence internationale fait rage pour conquérir ces nouveaux marchés.

Pour pouvoir profiter de cette nouvelle donne, la France ne dispose pas toujours des mêmes atouts que ses concurrents (du fait notamment de structures de production différentes). Mais le système public sanitaire français n'est-il pas un avantage comparatif, un gage de confiance susceptible de provoquer l'acte d'achat, même à l'autre bout du monde ? Si oui, à quelles conditions ?

Le commerce international de produits agricoles et agroalimentaires : des produits sensibles soumis à de nombreuses exigences sanitaires et phytosanitaires (SPS)

Des normes SPS discutées au niveau international...

Les matières premières agricoles comme les modalités de fabrication en matière alimentaire obéissent à des processus biologiques, qui peuvent avoir un

impact sur la santé humaine. De même, ils sont vecteurs de transport d'organismes vivants (bactéries, virus...), susceptibles de se diffuser et de provoquer des dégâts sur l'écosystème naturel, les cultures et les élevages. De tous temps, les autorités publiques ont donc mis en place un certain nombre de règles sanitaires ou phytosanitaires basées sur la connaissance scientifique, en matière de production, de transformation, de transport ou de commercialisation pour minimiser les risques afférents.

Au niveau international, différentes instances réunissent responsables et scientifiques pour s'accorder sur les règles SPS relatives aux échanges. Elles ont pris ces dernières années une importance considérable face à l'intensification du commerce international et des risques climatiques. Il s'agit, en particulier, de l'Organisation internationale de la santé animale (OIE), pour les produits et organismes animaux ; de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) ou encore du « Codex Alimentarius » pour les produits alimentaires. Les normes adoptées précisent notamment les mesures de gestion à prendre pour éviter la propagation des maladies ou des organismes nuisibles. Elles n'ont pas de caractère obligatoire, même si la logique voudrait qu'une fois adoptées, elles soient retranscrites dans les réglementations nationales des pays qui les ont votées.

... mais appliquées diversement

En Europe et en France, une retranscription systématique

En Europe, ces normes sont reprises, voire renforcées, au travers de la réglementation SPS européenne qui s'applique à l'ensemble des États membres de

l'Union européenne, facilitant ainsi le commerce sur des bases communes.

En France, il en est de même par une transposition dans la réglementation nationale, dont l'élaboration, le pilotage et le contrôle relèvent de la direction générale de l'Alimentation (DGAL) du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA).

La France bénéficie par ailleurs d'un système d'évaluation et de gestion du risque SPS particulièrement complet, centralisé et strict :

- La fonction d'évaluation du risque est confiée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : une agence indépendante, qui émet des recommandations à l'attention des pouvoirs publics sur des bases scientifiques.
- Les règles de gestion sont, quant à elles, définies par l'administration et s'appliquent à l'ensemble des maillons des filières.

La France bénéficie également d'un système de contrôle et de surveillance étendu, situé au plus près des entreprises, piloté par la direction départementale des Populations, sur le plan sanitaire, et la direction régionale de l'Alimentation et de la Forêt, sur le plan phytosanitaire. Des plans de surveillance et de contrôles (PSPC) sont également élaborés chaque année sur la base d'une analyse de risque (sanitaire, état des contrôles précédents...).

Enfin, la centralisation du système de commandement permet une réactivité immédiate en cas de crise, ce qui a, à de nombreuses reprises, permis d'éviter à la France la propagation sur son territoire de maladies affectant des pays voisins.

À l'extérieur de l'Europe, une situation diversifiée

Force est de constater que les normes internationales impactant le commerce sont loin d'être reprises par toutes les réglementations des pays tiers. La science ne fait pas tout !

La question du zonage constitue un exemple récent. Le code de l'OIE (OIE, 2019) prévoit qu'il est possible, même en cas d'apparition de maladies (par exemple, l'influenza aviaire (IA) chez les volailles ou la peste porcine africaine (PPA)), de continuer à commercer à partir de zones indemnes, sous certaines conditions à respecter (application de critères stricts de définition des zones indemnes, distance par rapport au foyer de la maladie, plan de contrôle, règles de biosécurité...).

Ces dispositions n'empêchent pas bon nombre de pays de stopper totalement le commerce avec un pays touché par une maladie (embargos sanitaires). Ils ne seront levés qu'après de longues années de négociation entre les autorités, conduisant souvent, là encore, au non-respect des délais fixés par l'OIE.

Les entreprises doivent en conséquence respecter des règles différentes selon les pays ciblés.

Viscosités administratives des procédures d'accès au marché

Il n'est pas toujours possible d'exporter tel ou tel produit vers tel ou tel pays. Les procédures à suivre pour être autorisé à exporter peuvent s'avérer particulièrement complexes et longues, suivant les différents types de systèmes sanitaires et phytosanitaires, qui sont à grands traits : américain, chinois, russe, océanien, européen et peut-être même, demain,... britannique, en fonction des orientations que prendront les discussions dans le cadre du Brexit.

Pouvoir exporter vers ces pays suppose de respecter des procédures différentes, avec :

- des pays qui reconnaissent l'organisation sanitaire européenne. Dans ce cas, il y a équivalence (respecter les règles européennes suffit pour exporter) ou établissement d'un « pré-listing » (dans ce cas, les services français transmettent la liste d'établissements agréés UE, qui peuvent alors exporter) ;
- des pays qui ne la reconnaissent pas : il faut alors obtenir des autorisations par les autorités du pays tiers sur des bases spécifiques. Ces agréments sont parfois accordés entreprise par entreprise, sur la base de dossiers et/ou d'inspections préalables des autorités précitées en France.

Les différentes étapes de la négociation sont plus ou moins nombreuses selon les pays. Au pire : renseignement d'un questionnaire ; fourniture d'une liste d'entreprises candidates (parfois, en nombre limité) ; fourniture d'un dossier technique individuel ; inspection physique d'auditeurs étrangers en France ; mise en place éventuelle d'« actions correctives » ; une fois l'agrément obtenu, possibilité de contrôles inopinés d'auditeurs étrangers sur le site de production.

Ces procédures peuvent prendre plusieurs années. Elles obligent l'État français à prioriser les demandes d'ouverture de marché, en lien avec les représentants des filières, en tenant compte de l'intérêt économique du marché, des difficultés de négociation et des caractéristiques sanitaires des entreprises. Mais même de cette façon, les négociations restent nombreuses : ainsi, 112 couples pays-produit étaient, fin 2019, jugés prioritaires s'agissant des négociations en cours (voir la Figure 1 de la page suivante).

Enfin, on notera que les pays européens disposent de peu de leviers de négociation pour imposer la réglementation européenne comme base de discussion. En effet, pour accéder au marché européen, tout pays tiers doit respecter les exigences SPS européennes, lesquelles sont communes à tous les États membres. Une nation jugée apte a donc accès à l'ensemble des pays de l'Union. Par contre, à l'exportation, chaque État membre négocie souvent séparément ses conditions d'accès à un pays donné, parfois produit par produit. Le pays européen qui négocie n'est donc pas en capacité d'apporter des contreparties. En effet, cela supposerait d'obtenir un consensus avec les autres États membres au sein des instances européennes. Même si la coordi-

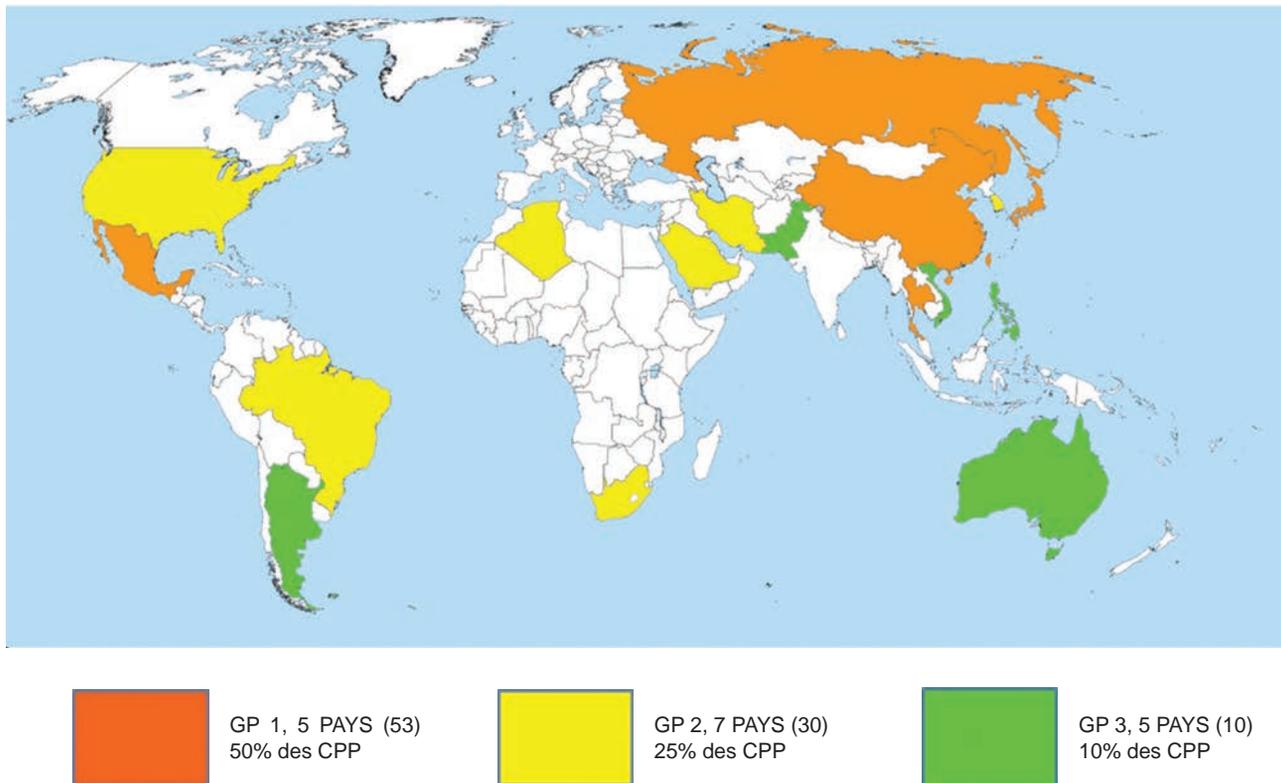


Figure 1 : Répartition géographique des négociations sanitaires et phytosanitaires (décembre 2019).

nation européenne progresse sur le sujet, il reste des progrès à faire.

Les exigences SPS remplacent progressivement les conditions tarifaires, alors que le gendarme du commerce mondial – l'OMC – est affaibli

Ces dernières années ont vu un abaissement progressif des droits de douanes, alors que de plus en plus de pays rejoignent l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou que les Accords de libre-échange (ALE) se multipliaient. Parallèlement, les exigences SPS se complexifient. Ainsi, ces conditions sont parfois devenues une nouvelle forme de protectionnisme.

L'exemple de la Chine est à cet égard assez éclairant. Accéder au marché chinois se mérite : les négociations y sont longues, en particulier dans le domaine animal, et les étapes nombreuses. En temps normal, permettre à une entreprise productrice de viande de porc d'exporter en Chine – premier producteur mondial – peut prendre quatre à cinq ans. Il est alors plus facile d'y exporter des huîtres que... du jambon, ce qui rend toute relative l'appréciation du risque sanitaire. Néanmoins, cela peut aussi aller très vite, si les importations sont soudainement indispensables pour assurer la sécurité alimentaire du pays. Alors que la Chine vient de perdre 40 % de son cheptel à cause de la peste porcine africaine, les derniers agréments français en matière de viandes de porc ont, à situation sanitaire inchangée, été obtenus... en trois mois seulement !

Enfin, la situation est rendue d'autant plus complexe que l'organisme de règlements des différends à l'OMC reste d'une saisine difficile et que les procédures sont longues.

Le respect des exigences SPS spécifiques imposées par des pays tiers : une condition d'accès au marché

Se développer à l'international en dehors de l'Union européenne suppose d'intégrer les nouvelles exigences SPS imposées par des pays tiers, qui deviennent, de fait, une condition d'accès à leur marché. L'époque où respecter les exigences européennes suffisait pour exporter est révolue, en particulier aux États-Unis et en Chine, et plus largement en Asie.

La prise en compte de ces exigences a un coût pour l'entreprise.

Dans le secteur animal, le respect de procédures spécifiques (types d'animaux, de pièces, techniques de découpe, de traçabilité, preuve de l'absence de telle ou telle maladie, stockage...) peut, par exemple, supposer la mise en place de chaînes d'approvisionnement dédiées, de séquences horaires d'abattage spécifiques, voire une diminution du rythme d'abattage ou d'investissement (informatiques...).

Il en va de même dans le secteur végétal, pour lequel, par exemple, des exigences d'agrément de vergers exempts de certaines maladies, de certains types de traitements (au froid...) ou de transport (sondes dans les conteneurs) sont monnaie courante.

Faire d'une obligation une force à l'international : l'excellence sanitaire comme facteur de performance

La qualité sanitaire européenne facilite l'accès au marché

Même si les exigences des pays tiers tendent à se complexifier, l'existence en Europe et en France d'un système sanitaire performant facilite, en général, la réussite des négociations et l'ouverture des marchés de pays tiers à nos entreprises. La France cumule en la matière un certain nombre de succès souvent enviés par nos partenaires.

C'est aussi un argument de vente

Comme le montrent régulièrement les études d'opinion (Verot, 2019 ; Teurlet, 2019), la santé ou l'écologie sont des tendances de fond en matière de consommation, en particulier en Asie où l'alimentation et la santé sont intimement liées dans les croyances populaires. À l'image de la Chine, où la multiplication des scandales sanitaires ces dernières années a durablement rompu la confiance des consommateurs dans les produits alimentaires locaux.

Dans ce contexte, exploiter pleinement le strict système SPS européen et promouvoir les efforts faits par les entreprises pour respecter les exigences des pays tiers peuvent constituer des arguments de vente, pouvant aller jusqu'à justifier un prix supérieur. Le sanitaire devient un critère de segmentation du marché.

À quelles conditions peut-on la valoriser ? L'exemple de la Chine

Dire ce que l'on fait...

La spécificité du système sanitaire est de reposer sur des réglementations publiques. En Chine, la voix de l'État porte.

Mais ce système est souvent mal connu des consommateurs, il nécessite donc d'être expliqué.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises ces dernières années en la matière, en partenariat entre l'État chinois et les filières professionnelles de ce pays : séminaires, vidéos, accueil de délégations, y compris de journalistes, coopération entre organisations professionnelles, dispositif de traçabilité électronique à l'image du dispositif GOFVB (inspiré de « viande bovine française ») lancé récemment par les filières porcines et bovines, actions de promotion. La plupart des filières professionnelles françaises disposent aujourd'hui de représentants en Chine et les notions de sécurité sanitaire ou de qualité (animale ou végétale) sont intégrées à leurs actions, permettant d'associer les produits français à la qualité sanitaire (et gustative).

De plus, la transparence et la réactivité sont essentielles pour bâtir la confiance de la part des autorités ou des entreprises, notamment en cas de crise, car

nul n'est à l'abri. Expliquer ce qui se passe, prendre des mesures adéquates, et parfois contraignantes face à la situation, sera apprécié et limitera souvent la diffusion d'informations erronées ou excessives.

... et faire ce que l'on dit

Le moindre faux pas en matière de SPS se paie cher en Chine, en particulier pour des produits pour lesquels l'excellence sanitaire a été mise en avant pour justifier des prix élevés. Il s'agit par ailleurs d'un pays où la moindre erreur sera exploitée politiquement (sous l'angle, « quoi que l'on en dise, ce n'est pas mieux chez les autres ») et dans lequel l'information est diffusée, à la vitesse digitale, à un ensemble connecté de 800 millions de personnes (*Les Échos*, 2018).

Il est donc nécessaire de mettre en place un dispositif solide de contrôle des exigences SPS. Cela passe bien sûr par le maintien d'un système public solide, des liens étroits et réguliers entre les autorités des différents pays, mais également par des actions initiées par des entreprises ou des filières.

Ainsi, le développement de compétences internes au sein des entreprises (connaissance de la réglementation SPS des pays tiers, formation, recrutement), voire leur mutualisation pour de petites entreprises ; la mise en place de procédures adaptées pouvant aller jusqu'à la création de filières ou sites dédiés, des mesures d'autocontrôle (procédures qualité...), voire des investissements (informatiques, découpe...) sont essentiels. Cela suppose, pour les entreprises, de prendre en compte ces exigences au sein de leur stratégie globale de développement et d'investissement dès le ciblage des marchés.

De plus, au sein des filières, l'animation collective, la diffusion d'informations, la présence de référents techniques et la mise en place de formations collectives, le cas échéant avec l'État et ses services, au niveau national ou local, sont essentielles.

Il s'agit donc de responsabilités partagées entre l'État, les filières et leurs membres.

Conclusion

Se développer à l'international suppose une nécessaire prise en compte d'exigences sanitaires et phytosanitaires plus ou moins spécifiques aux pays visés. L'actualité montre que ces exigences vont croissant, à l'image, par exemple, des discussions en cours autour du Brexit ou encore de celles engagées avec nos deux premiers clients pays tiers, les États-Unis et la Chine. L'accroissement de ces exigences est le reflet d'un monde où la bataille économique se durcit, où l'intensification des échanges dans un contexte de changement climatique, de modification des modes de vie et d'apprentissage renforcent les risques et les peurs.

Mais ces efforts nécessaires, facteurs de compétitivité à l'international, sont également autant d'opportunités pour capter des marchés et se différencier en rassurant le consommateur par rapport à des

sources d'approvisionnement autres, parfois d'ailleurs locales ; promouvoir l'exigence sanitaire et phytosanitaire européenne et française et valoriser les capacités d'adaptation et le professionnalisme de nos entreprises et de nos filières, dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Ils supposent d'être intégrés dans une réflexion stratégique plus globale au niveau des entreprises et de mobiliser des moyens pour permettre leur développement dans la durée.

Bibliographie

OIE (2019), article 15.1.6 « Infection par le virus de la peste porcine africaine » et article 10.4 « Infection par le virus de l'avian influenza », Code sanitaire pour les animaux terrestres.

VEROT O. (2019), « Les tendances de consommation des Chinois », <http://www.marketing-chine.com/analyse-marketing/les-tendances-de-consommation-des-chinois>

LOUIS J.-P. (2018), « On compte désormais plus de 800 millions d'internautes chinois », *Tech-Médias, Les Échos*, 25 août 2018.

TERLET X. (XTC World innovation), GRELOT GIRARD P. (Kantar TNS) & BRIVATI A. (Gira conseil) (2019), « Tendances alimentaires 2018 et 2019 dans le monde : état des lieux », site du SIAL 2020, <https://www.sialparis.fr/SIAL-Paris/Toute-l-actualite-de-SIAL-Paris-et-de-l-industrie-agroalimentaire/Tendances-alimentaires-2018-et-2019-dans-le-monde-etat-des-lieux>