

2014RP-11

**Commerce international des produits alimentaires
Capacité d'application de la réciprocité des normes
(innocuité, environnement et social)
et leviers à la disposition des gouvernements**

*Lota D. Tamini, Raymond Dupuis et Maurice Doyon
Avec un addenda de Geneviève Parent*

Rapport de projet
Project report

Montréal
Octobre 2014

© 2014 Lota D. Tamini, Raymond Dupuis et Maurice Doyon. Avec un addenda de Geneviève Parent. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source*



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Financière Sun Life, Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Intact
Investissements PSP
Ministère des Finances et de l'Économie
Power Corporation du Canada
Rio Tinto Alcan
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
École de technologie supérieure (ÉTS)
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique (INRS)
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

**Commerce international des produits alimentaires
Capacité d'application de la réciprocité des normes
(innocuité, environnement et social) et leviers à la
disposition des gouvernements**

Lota D. Tamini

Université Laval et CREATE

Raymond Dupuis

CIRANO

Maurice Doyon

Université Laval, CREATE et CIRANO

Avec un addenda de

Geneviève Parent

Université Laval

Plan

1	INTRODUCTION	1
2	LES NORMES DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE : MOTIVATIONS ET IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES	3
2.1	Motivations de la présence de normes	3
2.1.1	<i>Protection des consommateurs en présence d'information imparfaite</i>	4
2.1.2	<i>Externalités négatives liées à la production et/ou la consommation</i>	4
2.1.3	<i>Protection des producteurs en présence d'une asymétrie de l'information au niveau de la production</i>	5
2.2	Implications économiques (producteurs et consommateurs) de la mise en place de normes	6
3	RÉCIPROCITÉ EN COMMERCE INTERNATIONAL AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE	8
4	TYPLOGIE DES NORMES ET CAPACITÉ D'APPLICATION DE LA RÉCIPROCITÉ DES NORMES	12
4.1	Type de normes et leur origine	12
4.2	Fonction et conformité	14
4.2.1	<i>Principales fonctions des normes</i>	14
4.2.2	<i>Conformité des normes : caractère obligatoire ou volontaire</i>	15
4.3	Mode de contrôle/vérification	18
4.4	Capacité d'application de la réciprocité des normes	20
4.5	Résumé de la typologie des normes	21
5	PRINCIPALES IMPLICATIONS DES NORMES EN VIGUEUR AU QUÉBEC	23
5.1	Limites maximales de résidus pour les pesticides et les médicaments vétérinaires	23
5.2	Normes environnementales	27
5.3	Le cas spécifique des obstacles de procédures	27
6	PRINCIPALES RÈGLES COMMERCIALES RELATIVES À LA RÉCIPROCITÉ DES NORMES : LES MESURES NON TARIFAIRES	28
6.1	Mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)	30
6.2	Obstacles techniques au commerce (OTC)	32
6.3	Les accords commerciaux et les MNT	33
7	STRATÉGIES DE COOPÉRATION ET POSITIONNEMENT EN POLITIQUES COMMERCIALES	37
7.1	Coopération et convergence multilatérale	37
7.2	Modèles de surveillance commerciale	40
7.3	Instruments à la disposition des gouvernements	41
8	IDENTIFICATION DE POSSIBLES ÉTUDES DE CAS	44
8.1	Une démarche qualitative	44
8.2	Une démarche quantitative (coûts-bénéfices)	44
8.3	Études de cas possibles	45

8.3.1	<i>Étiquetage spécifique à la qualité sanitaire des produits alimentaires vendus dans la province de Québec</i>	45
8.3.2	<i>Normes privées spécifiques aux modes de production et/ou à l'innocuité des produits</i>	46
9	CONCLUSION.....	48
10	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	50
11	ANNEXES	54
11.1	Annexe 1. Quelques éléments de définition	54
11.2	Annexe 2. Exemples de non-réciprocité affectant l'industrie agroalimentaire du Québec	57
11.3	Annexe 3. Impacts de la mise en place de normes à la production et aux importations	58
11.4	Annexe 4. MNT sur le commerce des marchandises initiées par le Canada pour la période allant de 1995 à 2013	61
11.5	Annexe 5. Comparaison des dispositions de la réglementation environnementale	63
12	ADDENDA : REGARD JURIDIQUE AU SUJET DE LA PROBLÉMATIQUE DÉSIGNÉE DANS LE MILIEU AGROALIMENTAIRE COMME ÉTANT CELLE DE LA « RÉCIPROCITÉ DES NORMES ».....	64

Liste des tables

Tableau 1.	Classification des normes environnementales.....	5
Tableau 2.	Typologie des normes.....	22
Tableau 3.	Classification des Mesures non tarifaires par chapitre (version février 2012).....	29
Tableau 4.	Exemples d'instruments à la disposition des gouvernements	42
Tableau A1 -	Comparaison de dispositions de la réglementation environnementale dans le domaine des productions animales selon les pays et les régions (2003)	63

Liste des figures

Figure 1.	Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être	7
Figure 2.	Scores moyens de LMR pour certains produits pour le Canada et les États-Unis	25
Figure A1.	Impacts de la mise en place de normes à la production et aux importations.....	60
Figure A2.	Résumé des MNT sur le commerce des marchandises initiées par le Canada pour la période allant de 1995 à 2013	61

Liste des sigles et abréviations

AAC : Agriculture et Agroalimentaire Canada
ACIA : Agence canadienne d'inspection des aliments
AGCS : Accord Général sur le Commerce des Services
ARMPC : Analyse des Risques et Maîtrise des Points Critiques (HACCP en anglais)
CARTV : Conseil des Appellations Réservées et des Termes Valorisants
CCR : Conseil Canada–États-Unis de coopération en matière de réglementation
CETA : Accord économique et commercial global
CIRANO : Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations
CNUCED : Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
CREATE : Centre de Recherche en économie de l'Environnement, de l'Agroalimentaire, des Transports et de l'Énergie
GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
HACCP : Hazard Analysis Critical Control Point (ARMPC en français)
HS : système harmonisé (de classification douanière des produits)
ITEC: Interagency Trade Enforcement Center (ITEC)
LMR : Limite maximale de résidus
MAPAQ : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDDEP : Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs
MNT : Mesures non tarifaires
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OGM : organismes génétiquement modifiés
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
ONG : Organisations non gouvernementales
OTC : Obstacles techniques au commerce
REA : Règlement sur les exploitations agricoles
SPS : Sanitaires et phytosanitaires
TPP : Partenariat transpacifique
TTIP : Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement
UE : Union européenne
US : États-Unis
USDA : US Department of Agriculture (Ministère américain de l'Agriculture)

Rappel des objectifs de l'étude

Question principale

Dans le cadre de l'Entente Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) - CIRANO sur l'amélioration des connaissances sur les enjeux liés à l'agriculture et à l'alimentation, le MAPAQ souhaite obtenir un éclairage exhaustif sur les règlements, soit : techniques, sanitaires, phytosanitaires, environnementaux ou reliés par exemple aux normes de travail, pouvant comporter un impact sur le commerce, leurs modalités d'application et de contrôle, leur impact et les marges de manœuvre possibles pour les gouvernements.

Questions périphériques au thème principal

- Définir le concept de réciprocité pouvant s'appliquer à la qualité et à l'innocuité des aliments, aux règles environnementales et aux conditions des travailleurs;
- Positionner les règles et les normes publiques en vigueur au Québec par rapport aux normes privées des distributeurs pour leur approvisionnement sur le marché québécois, canadien et international;
- Inventorier et documenter les principales situations jugées comme une concurrence déloyale pour le secteur bioalimentaire québécois;
- Inventorier et documenter les principales situations jugées comme avantageuses pour le secteur bioalimentaire québécois;
- Analyser les règles commerciales relatives à la réciprocité des normes s'appliquant pour le Canada et le Québec et identifier les pouvoirs que les gouvernements du Canada et du Québec peuvent exercer pour limiter les importations ne rencontrant pas les règles et les normes canadiennes et québécoises; et analyser les précédents commerciaux en termes de réciprocité et en tirer les principales conclusions;
- Identifier les leviers à la disposition du gouvernement du Québec pour l'application du concept de réciprocité dans le respect des règles commerciales actuelles.

Résumé

Au cours des dernières années, la réciprocité des normes pour les produits alimentaires importés est devenue un sujet sensible auprès des intervenants de l'industrie agroalimentaire québécoise. Les producteurs agricoles et les transformateurs agroalimentaires du Québec souhaitent que les produits importés vendus au Québec soient assujettis aux mêmes exigences ou normes que les produits québécois, ou encore celles imposées aux produits québécois exportés.

Les normes publiques et privées sont de plus en plus présentes dans le secteur agricole et agroalimentaire et les trois principales raisons de la présence de ces normes sont la protection des consommateurs en présence d'information imparfaite, la présence d'externalités négatives liées à la production et/ou la consommation et la protection des producteurs en présence d'une asymétrie de l'information. La mise en place de normes vise une amélioration de l'utilité des consommateurs et/ou des profits des producteurs. Cela implique que, selon les pays et les situations, les consommateurs valoriseront ou non une norme et que, par conséquent, les choix optimaux de normes pourraient différer selon les pays.

Lorsque les normes qui sont appliquées aux importations sont plus faibles que celles appliquées à la production locale, nous nous retrouvons *de facto* dans une situation dans laquelle,

- sur le marché québécois, des produits importés ayant des normes de production moins contraignantes cohabitent avec des produits locaux ayant des normes de production plus élevées.
- les producteurs étrangers se retrouvent à être avantagés en termes de coûts de production.
- Les consommateurs québécois pourraient être pénalisés car étant moins bien protégés lorsque, par exemple, il s'agit de questions de santé publique. Ils pourraient également être pénalisés dans les cas où ils valorisent des normes sociales et/ou environnementales plus élevées.

Les normes qui s'appliquent aux produits importés vont différer selon les pays importateurs. Cependant, la réalisation d'analyses comparatives de la sévérité des réglementations est difficile en raison de la complexité des législations et de l'importance inégale des produits qui sont concernés. Mais globalement, les normes appliquées aux

productions agricoles et agroalimentaires canadiens sont parmi les plus élevées dans le monde.

Le concept de réciprocité de normes et son applicabilité

Selon le Professeur Geneviève Parent (voir addenda), le problème de la réciprocité des normes, tel que conceptualisé par le milieu agroalimentaire québécois, ne se traduit pas en ces termes dans le domaine juridique. Il n'existe donc pas une définition juridique des termes « réciprocité des normes ». La réciprocité en droit international économique découle du principe de non-discrimination, pierre d'assise du système commercial international. Le principe de non-discrimination est composé du « principe du traitement de la nation la plus favorisée » (NPF) et du « principe du traitement national » (TN).

Dans la littérature économique dans laquelle s'inscrit ce rapport de recherche, le « concept de réciprocité des normes » ou encore le « principe de réciprocité des normes » tel que conceptualisé par le milieu agroalimentaire va porter sur le traitement de l'asymétrie des normes entre partenaires commerciaux. L'application du concept de réciprocité des normes va donc veiller à ce que les normes qui s'appliquent aux produits agricoles et agroalimentaires importés soient équivalentes à celles appliquées aux acteurs des filières agricoles québécoises.

Le concept de réciprocité pourrait donc s'appliquer dans le cas des réglementations publiques et d'une conformité obligatoire des normes. Comme exemples de normes pouvant faire l'objet de l'application du principe de la réciprocité, nous pouvons citer :

- les limites maximales de résidus dans les produits animaux et végétaux;
- les normes portant sur les contaminants biologiques;
- les normes portant sur les résidus de substances chimiques;
- les normes de fabrication, d'emballage et d'étiquetage.

Dans le cadre de normes de production volontaires ou privées, le concept de réciprocité ne pourrait être mis en œuvre étant donné que la norme, du fait de son mode de conformité, ne s'applique pas forcément à tous les acteurs des filières agroalimentaires québécoises. Dans ce cas, le gouvernement québécois a peu d'emprises et d'autres mesures comme les campagnes d'achats locaux peuvent s'y substituer. Elles permettraient de faire en sorte que les Québécois, par leur décision de consommation, privilégient les produits agricoles québécois et par conséquent ceux ayant des normes de production élevées.

Dans le cadre des différents accords commerciaux conclus par le Canada, un large éventail de mesures non tarifaires permet de traiter de la question d'asymétrie des normes et donc donner lieu à l'application du principe de réciprocité. Ces mesures porteront souvent sur des aspects liés à la santé humaine, aux problèmes environnementaux, au bien-être animal et à certaines normes sociales plus générales comme le droit du travail. Cependant, pour le secteur agroalimentaire, la réciprocité des normes sanitaires, phytosanitaires et techniques présente un intérêt plus immédiat. Il est donc opportun de faire porter la présente étude sur cette question.

De plus, certaines conditions doivent être remplies lors de l'application du principe de réciprocité des normes. Ainsi, les mesures prises ne doivent pas être discriminatoires, ne pas constituer une restriction déguisée au commerce, ne pas entraver le commerce plus que nécessaire, et être fondées sur des principes scientifiques ou des normes internationales. Le rapport exhaustif de l'OMC (2012) sur la problématique et le traitement des mesures non tarifaires (MNT) dans les accords commerciaux est abordé sous l'angle du degré d'intégration soit l'importance des liens entre les différents partenaires. L'objectif de ces dispositions est de préserver l'équilibre des avantages établi au cours des négociations multilatérales. Et, afin que les MNT soient utilisées de façon non discriminatoire, ces règles supposent la transparence des informations de la part des gouvernements. Or, la complexité et l'opacité de nombreuses MNT laissent la porte ouverte à des utilisations discriminatoires. Le GATT, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) imposent diverses obligations concernant la publication et la notification des MNT dont le but est d'accroître la transparence.

Leviers à la disposition des gouvernements

L'accès aux marchés internationaux est crucial pour l'industrie agroalimentaire québécoise, celle-ci vendant la majorité de ses produits à l'extérieur du Québec. 85 % des produits exportés sont transformés contre 60 % pour le reste du Canada. En même temps, les particularités du marché domestique et la structure mixte (individuelle et collective) du modèle de production imposent une stratégie commerciale nuancée. Dans le cadre de la présente étude, 2 types de mesures sont d'un intérêt particulier lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le concept de réciprocité des normes. Il s'agit (i) des mesures sanitaires et phytosanitaires et (II) des obstacles techniques au commerce.

Les mesures sanitaires et phytosanitaires rassemblent les mesures permettant d'assurer la sécurité sanitaire des aliments, de protéger la santé des personnes contre les maladies propagées par les plantes ou les animaux, de protéger la santé des animaux et de préserver les végétaux contre les parasites et les maladies ou de prévenir les autres dégâts dus aux parasites. Ces mesures comprennent également toutes les mesures d'évaluation de conformité en matière de sécurité alimentaire, telles que la certification, les essais et l'inspection, et la quarantaine.

Le groupe des obstacles techniques au commerce se réfère à des règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité aux règlements et normes techniques. Un règlement technique est un document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, des symboles, d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, procédé ou une méthode de production. Une procédure d'évaluation de la conformité est une procédure utilisée, directement ou indirectement, pour déterminer que les prescriptions pertinentes des règlements techniques ou des normes sont respectées. Elle peut inclure, entre autres, les procédures d'échantillonnage, d'essai et d'inspection, l'évaluation, la vérification et l'assurance de la conformité, l'enregistrement, l'accréditation et l'homologation ainsi que leurs combinaisons.

Coopération et convergence multilatérale

De plus en plus, un consensus sur une plus grande transparence et un encadrement de l'application des MNT se dégage entraînant une coopération plus importante entre les grands partenaires et les ensembles commerciaux.

L'engagement coopératif peut se faire à plusieurs degrés. Le niveau de base est le simple échange de renseignements et le renforcement de la confiance, qui font baisser les coûts de transaction. Un niveau plus élevé consiste en la reconnaissance mutuelle des systèmes d'accréditation et des procédures d'essai, qui réduisent le coût des exportations en permettant d'évaluer la conformité avec les prescriptions des marchés d'exportation dans des laboratoires nationaux avant l'exportation. Les autres types d'arrangements impliquant des niveaux de confiance et d'engagement encore plus élevés comprennent la reconnaissance mutuelle des résultats de l'évaluation de la conformité, la reconnaissance mutuelle des règlements techniques (y compris la reconnaissance de l'équivalence) et l'harmonisation complète des règlements techniques et des procédures d'évaluation de la conformité qui y sont associées.

La participation active du Québec aux discussions bilatérales comme dans le cas des négociations entre le Canada et l'Union européenne est de nature à renforcer la capacité du Québec à favoriser la coopération règlementaire et par conséquent une certaine symétrie des normes.

Modèles de surveillance commerciale

L'ensemble des MNT et les normes privées doivent être évalués et davantage surveillés afin de s'assurer que les normes qui s'appliquent aux produits importés ne sont pas inférieures à celles des produits canadiens et québécois. Cela pourrait prendre la forme d'un processus de traitement des plaintes de l'industrie, des enquêtes et des évaluations des cas des plaignants et le cas échéant, les plaintes pourraient être portées aux organismes de règlements des différends ou autres instances appropriées selon les sujets et accords commerciaux. Étant donné qu'une telle entité n'existe pas au Canada, et que les ÉU et UE soient dotés de telles structures, la capacité du Québec et du Canada en matière de surveillance commerciale est fragilisée par rapport à ses partenaires commerciaux et leurs entreprises.

Un tel mécanisme de surveillance devrait tenir compte de la configuration de l'industrie agroalimentaire canadienne, qui a un rôle influent dans les politiques commerciales. Dans les monoproductions de céréales, d'oléagineux et de viandes bovines, les considérations sont davantage orientées vers les mesures SPS. C'est également le cas, dans une certaine mesure, des secteurs sous gestion de l'offre qui pratiquent une stratégie commerciale plutôt défensive étant donné que leur propension à exporter est par définition limitée. Pour le Québec et également pour l'Ontario, les produits agroalimentaires exportés sont très majoritairement des produits transformés, ce qui les rend probablement plus vulnérables aux mesures OTC et autres MNT, d'où l'importance d'une telle expertise et d'un mécanisme de défense et de surveillance commerciales.

Potentielles études de cas

Le présent rapport met aussi en lumière l'opportunité d'examiner certains cas réels qui pourraient avantageusement compléter l'analyse et proposer une évaluation pratique et novatrice d'impacts de politiques de réciprocité. La sélection des cas devrait se faire en consultation avec les représentants des pouvoirs publics (MAPAQ), les producteurs et les transformateurs. Les éventuelles études de cas pourraient être réalisées selon une approche qualitative ou une approche quantitative.

L'approche qualitative sera descriptive et utilisera des données secondaires telles que la valeur économique du ou des produits touchés, leurs importances, etc. Des extrapolations d'impacts à partir de la littérature, si de telles données existent, pourraient compléter l'analyse.

L'approche quantitative de coûts-bénéfices de la mise en œuvre de mesures de réciprocité est également possible. Cette approche est plus complète et nécessite ainsi plus de ressources. C'est une approche de simulation dans laquelle il est tenu compte de la place relative des producteurs et des transformateurs dans la valeur ajoutée créée par les différentes filières. L'un des éléments importants de cette approche est que l'on considère que le consommateur québécois attribue une valeur aux normes mises en place. L'étiquetage selon l'origine ou encore l'imposition éventuelle de barrières dans le cadre de la mise en œuvre du principe de réciprocité ne se traduirait donc pas forcément par une baisse du bien-être de la société québécoise. La valeur attribuée aux normes et qui peut se traduire en prime à payer par les consommateurs se répartit entre les différents maillons des filières agroalimentaires.

Du côté des coûts, l'analyse tient compte, par exemple, d'éventuelles pertes associées à une baisse des importations de biens agricoles et agroalimentaires produits chez des partenaires commerciaux ayant des normes plus faibles.

1 Introduction

La réciprocité des normes pour les produits alimentaires importés est devenue un sujet sensible auprès des intervenants de l'industrie agroalimentaire québécoise au cours des dernières années. Les producteurs agricoles et les transformateurs agroalimentaires du Québec souhaitent que les produits importés vendus au Québec soient assujettis aux mêmes exigences ou normes que les produits québécois, ou encore celles imposées aux produits québécois exportés.

Le cas du Carbadox dans l'industrie porcine est un exemple régulièrement souligné par l'industrie de la viande, cet intrant vétérinaire étant interdit d'utilisation au Canada tandis qu'il est permis aux États-Unis. Et, suite à un accord avec les autorités américaines, le gouvernement canadien autorise les importations de viande porcine produite en utilisant le Carbadox même si l'entente stipule également que des tests devront être effectués sur les viandes afin de s'assurer qu'elles ne contiennent pas de résidus de cette substance. Selon l'industrie bioalimentaire québécoise, cette situation est, potentiellement de nature à conférer un avantage jugé déloyal aux produits américains sur le marché québécois, l'alternative disponible au Canada étant plus coûteuse et moins efficace. De plus, le principe de protection du consommateur est difficilement justifiable puisque le porc américain se retrouve sur les tablettes des supermarchés canadiens. Nous pouvons également citer l'exemple des transformateurs alimentaires qui craignent que les changements réglementaires concernant les formats de contenants normalisés et les allégations santé, annoncés en 2012 par le gouvernement fédéral,¹ ne les fragilisent sur le marché domestique face à la concurrence étrangère. D'autres exemples sont également cités en matière d'obligations environnementales et de normes du travail tant pour le secteur agricole que pour celui de la transformation agroalimentaire. Plusieurs autres États sont également confrontés à cette situation, ce qui entraîne une tendance à l'adoption et à l'application de règlements visant à établir un niveau de protection jugé nécessaire pour le consommateur et l'environnement. Et, parmi ces mesures, figurent celles qui s'appliquent aux importations. Une des options pourrait alors être celle d'une harmonisation des normes entre les deux pays. L'autre option pourrait être l'application de mesures aux frontières canadiennes faisant en sorte que tous les produits distribués sur le marché canadien remplissent les mêmes exigences. Par conséquent, nous voyons que derrière cette considération se trouve la question de la symétrie des normes et son traitement dans le cadre des politiques commerciales, en particulier avec les partenaires des pays émergents

¹ Voir sur le site de l'Agence canadienne d'inspection des aliments à l'adresse <http://www.inspection.gc.ca/aliments/etiquetage/fra/1299879892810/1299879939872> . Site consulté le 13 septembre 2013.

et en développement mais aussi avec des partenaires développés comme les États-Unis (ÉU) et l'Union Européenne (UE). Même si l'accord de Marrakech, créant l'Organisation mondiale du commerce le 1^{er} janvier 1995, indiquait que les parties à l'accord devaient contribuer aux objectifs de l'OMC en prenant des dispositions réciproques et mutuellement avantageuses, le droit commercial international ne donne pas de définition du « principe de réciprocité ».

Encadré 1

« ... Ce défi de la « réciprocité des normes », probablement le plus grand du secteur agroalimentaire pour l'heure, risque d'être exacerbé au cours des prochaines années en raison des différentes ententes de libéralisation des échanges auxquelles participe ou participera le Canada.

Or, malgré l'importance de ce phénomène, « la réciprocité des normes » ne se traduit pas dans le domaine juridique de la même manière que le milieu agroalimentaire le conçoit. Ainsi, comme nous le verrons, il n'existe pas une définition juridique des termes « réciprocité des normes » et il existe encore moins un concept qui porterait ce nom. Au contraire, le terme « réciprocité » employé dans le cadre des accords de libéralisation des échanges vise une tout autre réalité, ce qui n'est pas sans teinter les avenues juridiques qui peuvent légalement être développées pour appuyer le secteur agroalimentaire face au défi décrit plus haut. En effet, les politiques ou instruments juridiques qui pourraient contribuer à contrer ce phénomène doivent nécessairement respecter le droit national et international. »

Professeure Geneviève Parent – Voir addenda

Dans le contexte de la mise en œuvre de la nouvelle politique bioalimentaire du gouvernement du Québec, la question de réciprocité impose une réflexion quant à la capacité de se doter adéquatement d'une offre distinctive de produits sécuritaires sur le marché domestique tout en faisant la promotion de ceux-ci sur les marchés extérieurs.

Le présent rapport a cinq principaux objectifs. Le premier objectif est d'aborder le concept de réciprocité dans le cadre d'une perspective économique susceptible de s'appliquer au secteur agricole et agroalimentaire québécois. Le deuxième est de positionner les règles et les normes publiques en vigueur au Québec par rapport aux normes privées des

distributeurs pour leur approvisionnement sur le marché québécois, canadien et international. Le troisième objectif de la recherche est d’inventorier et de documenter les principales situations jugées comme une concurrence déloyale ou avantageuse pour le secteur bioalimentaire québécois. Le quatrième objectif est d’analyser les règles commerciales relatives à la réciprocité des normes s’appliquant pour le Canada. Il s’agira également d’identifier les pouvoirs que les gouvernements du Canada et du Québec peuvent exercer pour limiter les importations ne rencontrant pas les règles et les normes canadiennes et québécoises et d’analyser les précédents commerciaux en termes de réciprocité des normes et en tirer les principales conclusions. Enfin, le cinquième objectif est d’identifier les leviers à la disposition du gouvernement du Québec pour l’application du concept de réciprocité des normes dans le respect des règles commerciales actuelles.

La suite du rapport est organisée de la façon suivante : La section 2 est consacrée à la présentation des motivations et des implications économiques des normes en vigueur dans le secteur agroalimentaire tandis que la section 3 traite du concept de la réciprocité des normes. La section 4 présente une typologie des normes et la section 5 présente les principales implications des normes en vigueur au Québec. La section 6 présente les principales règles commerciales relatives à la réciprocité des normes et la section 7 présente les stratégies de coopération et de positionnement en politiques commerciales. La section 8 identifie de possibles études de cas et la section 9 est consacrée à la conclusion.

2 Les normes dans le secteur agricole et agroalimentaire : motivations et implications économiques

2.1 Motivations de la présence de normes

Les normes sont de plus en plus présentes dans le secteur agricole et agroalimentaire et plusieurs raisons vont justifier leur existence (OMC, 2005a). Les trois principales raisons de la présence de ces normes seront la protection des consommateurs en présence d’information imparfaite, la présence d’externalités négatives liées à la production et/ou la consommation et la protection des producteurs en présence d’une asymétrie de l’information.²

² Dans cette classification, nous n’évoquons pas la question plus générale des normes sociales comme celles par exemple associées au droit du travail. Toutefois, en ce qui a trait spécifiquement aux normes du travail, les membres de l’OMC ont établi que l’Organisation internationale du travail (OIT) constitue l’organe compétent au niveau international pour élaborer et superviser les normes internationales du travail. À la Conférence

2.1.1 Protection des consommateurs en présence d'information imparfaite

La raison la plus courante de l'existence de normes est celle de la protection du consommateur, la mise en œuvre d'initiatives publiques ou privées visant à corriger des situations d'information imparfaite. L'imperfection ou l'asymétrie de l'information peuvent porter sur la santé, la sécurité ou la valeur nutritionnelle des aliments qui sont achetés et/ou consommés. Il y a imperfection de l'information lorsque l'information disponible n'est pas complète. Par exemple dans certains cas, il est impossible de savoir si un produit mis en consommation est nuisible ou non. Dans le cas de l'asymétrie de l'information, seul le fabricant du produit est informé de son innocuité ou non.

2.1.2 Externalités négatives liées à la production et/ou la consommation

La deuxième grande raison de la présence de normes est l'existence d'externalités négatives liées à la production et/ou à la consommation, et qui seront à l'origine de la prescription de normes environnementales. Les **normes de procédé** vont concerner les externalités liées à la production tandis que les **normes de produits** concernent les processus de consommation. Par ailleurs, la « cible environnementale » des normes peut être locale ou mondiale. Dans le deuxième cas, il s'agira de contribuer à la gestion des ressources collectives mondiales pour lesquelles les droits de propriété sont peu ou pas définis. Dans ce cas, des interventions publiques vont encadrer l'utilisation de ces ressources. Les normes pourront alors avoir un caractère volontaire ou obligatoire. Le tableau 1 présente les différents types de normes associées aux externalités de production et/ou de consommation.

ministérielle de Singapour en 1996, les pays membres ont convenu qu'ils étaient favorables à des normes fondamentales du travail reconnues, pourvu que ces normes ne soient pas utilisées à des fins protectionnistes. Ils ont également affirmé que l'avantage économique des pays à faible salaire, en particulier des pays en développement, ne devait pas être remis en question et que les secrétariats de l'OMC et de l'OIT devraient poursuivre leur collaboration.

Tableau 1. Classification des normes environnementales

Types de normes	Cible	Exemples	Caractère de la norme
Production (Norme de procédé)	Locale	Utilisation de pesticides	Normes obligatoires sur les émissions de matières polluantes. Normes volontaires : production fruitière intégrée.
	Mondiale	Ressources forestières, stocks de poissons	Normes obligatoires sur la gestion des forêts (protection de zones, types d'arbres pouvant être abattus,...) ou des pêches (période de pêche, quantités pêchées,...)
Consommation (Norme de produits)	Locale	Déchets	Normes obligatoires sur les matières recyclables. Normes volontaires d'utilisation de matières recyclables.
	Mondiale	Stocks de poissons	Normes volontaires sur la pêche responsable

Source : Les auteurs, adapté de OMC (2005a).

Dans tous les cas, la mise en place de normes et l'étiquetage des produits seront nécessaires à l'information du consommateur. Et, plus il sera difficile au consommateur d'obtenir de l'information sur l'exactitude de l'étiquetage, plus il sera nécessaire d'adopter des normes strictes et obligatoires.

2.1.3 Protection des producteurs en présence d'une asymétrie de l'information au niveau de la production

Une autre raison à la mise en place de normes est celle d'une possible existence d'asymétries de l'information entre les producteurs et leurs fournisseurs. Dans ce cas, les producteurs, à l'instar des consommateurs avec les fabricants peuvent utiliser des intrants dont les attributs sont :

- nocifs : c'est le cas par exemple de la contamination d'une exploitation à la suite de l'achat de certains intrants de production;
- inexistants : comme nous le verrons plus tard, l'homologation d'un pesticide devra avoir fait la preuve de son efficacité.

Des normes viendront alors encadrer la distribution de ces intrants de production afin de corriger cette asymétrie de l'information.

2.2 Implications économiques (producteurs et consommateurs) de la mise en place de normes

La mise en place de normes vise une amélioration de l'utilité des consommateurs et/ou la situation des producteurs. Cela implique que, selon les pays et les situations, les consommateurs valoriseront ou non une norme et que, par conséquent, les choix optimaux de normes pourraient différer selon les pays.

Dans certains cas, la norme est valorisée par les consommateurs. À titre d'exemple, il est généralement admis que plusieurs consommateurs des pays membres de l'Union européenne valorisent des produits agroalimentaires exempts d'OGM. De même, les consommateurs québécois valorisent des fruits et légumes produits sans utilisation de pesticides. La valeur que les consommateurs attribuent aux normes et qui peut se traduire en prime à payer³ se répartirait alors entre les différents maillons des filières agroalimentaires. L'imposition de normes ne se traduirait donc pas forcément par une baisse du bien-être même si l'imposition de mesures génère des coûts.⁴ En effet, outre ceux associés à l'application de la norme et aux mécanismes de contrôle, celle-ci peut résulter en une baisse des importations de biens agricoles et agroalimentaires produits chez des partenaires commerciaux ayant de plus faibles normes.⁵ La figure 1 tirée de OMC (2013 : p.63) présente les effets en termes de bien-être de la mise en place de normes. Supposons un pays ne produisant pas le produit X. La consommation totale dépend donc exclusivement des importations. Les produits importés diffèrent en termes de qualité et les consommateurs ne peuvent pas faire de distinction. En raison de cette incertitude, la demande est faible (représentée par la ligne **BD** dans les figures 1.a et 1.b, le prix est égal à **OW** et les importations sont de **OA**). Supposons qu'en réaction à cette situation, le gouvernement du pays importateur exige que les producteurs étrangers se conforment à un programme d'assurance de la qualité. La mise en conformité augmente les coûts des

³ Cela signifie que le consommateur est prêt à déboursier un montant plus élevé pour ce produit.

⁴ Dans le cadre d'un mandat qui leur a été confié par l'OCDE, van Tongeren et al. (2009) proposent un cadre d'analyse des coûts et bénéfices associés à la mise en place de barrières non tarifaires. Cette approche a déjà fait l'objet d'une application par van Tongeren et al. (2010) dans le cas de la problématique du fromage au lait cru pour le Québec.

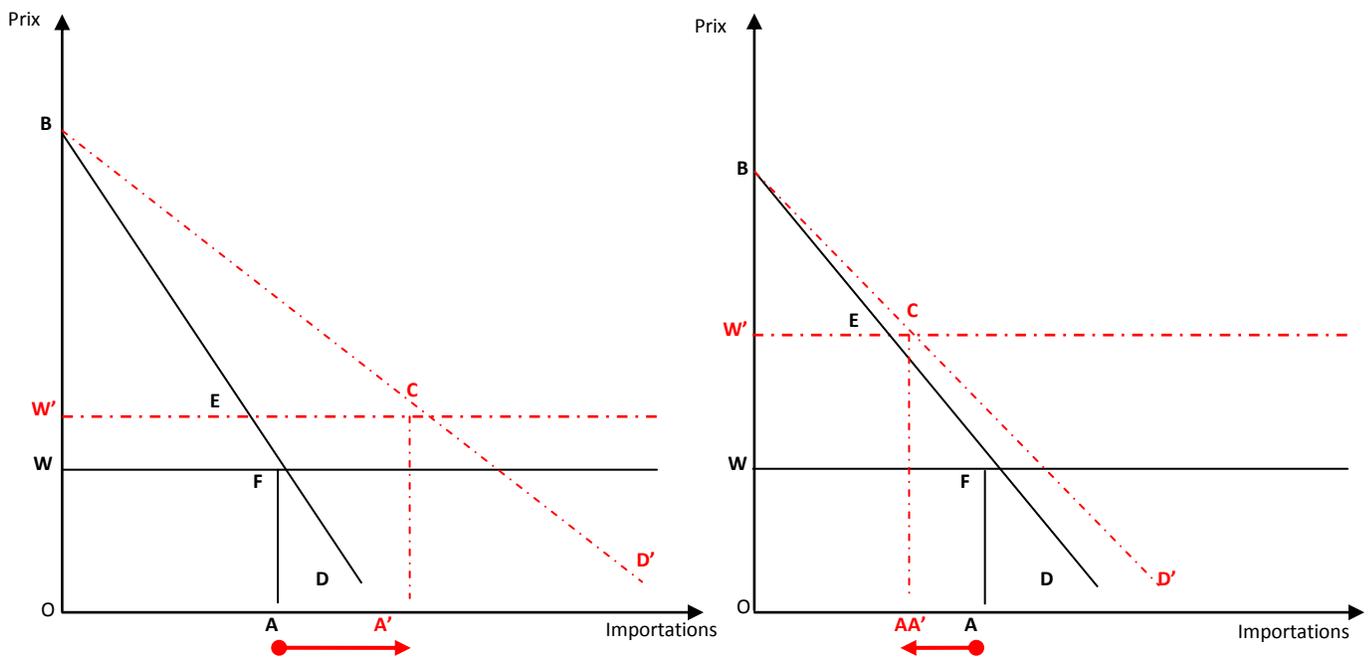
⁵ Dans ce cas, les standards se retrouvent à être des barrières au commerce international (voir par exemple Anders et Caswell, 2009; OMC, 2013). À titre d'exemple, en 2009, dans le cadre de l'OMC, les États-Unis ont demandé des consultations avec l'Union européenne à propos de certaines mesures concernant l'interdiction des mesures américaines de réduction de la présence de pathogènes dans la viande de volaille (Dispute DS389).

producteurs étrangers, de sorte que leur prix augmente, passant de **OW** à **OW'**. Cependant, du fait que les consommateurs ont désormais l'assurance que seuls des produits de bonne qualité sont vendus, leur demande augmente et s'établit à **BD'**. Un résultat possible est que les importations totales augmentent passant à **OA'** (Figure 1.a). Une partie de la rente du consommateur est perdue – représentée par l'aire **WW'EF** – en raison des coûts de mise en conformité. Toutefois, la confiance accrue dans les produits de meilleure qualité entraîne un gain égal à l'aire **BEC**. Globalement, il y a eu un accroissement du bien-être des consommateurs, si bien que dans ce cas le bien-être et le commerce augmentent en même temps.

Figure 1. Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être

Figure 1.a : Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être : les deux augmentent

Figure 1.b : Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être : les deux diminuent



(Source : OMC, 2013)

En utilisant le même cadre d'analyse, la figure A1 en annexe 3 présente le cas sans réciprocité des normes et celui dans lequel il existe une réciprocité de celles-ci. Cette figure tient également compte du cas où le consommateur valorise les standards de production et le cas où il n'en est rien.

3 Réciprocité en commerce international agricole et agroalimentaire

Comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, dans de nombreux cas, la mise en place de normes de production strictes pourrait être de nature à améliorer le bien-être des consommateurs et, lorsqu'il s'agit de questions sanitaires, à éviter des coûts au système de santé publique que pourraient engendrer des crises sanitaires. Cela justifierait l'édiction de normes et règles permettant une pleine valorisation du bien-être des consommateurs. Nous nous retrouvons donc dans la situation de la figure 1.a. Cependant, cette situation se traduirait également par une hausse des coûts de production pour l'industrie agroalimentaire québécoise en raison de leur obligation de se conformer à des normes de production élevées. Lorsque les normes qui sont appliquées aux importations sont plus faibles, nous nous retrouvons *de facto* dans une situation dans laquelle,

- sur le marché québécois, des produits importés ayant des normes de production moins contraignantes cohabitent avec des produits locaux ayant des normes de production plus élevées. Cela réduit le gain effectif de bien-être des consommateurs associé à l'édiction de normes de production sévères⁶;
- les producteurs étrangers se retrouvent à être avantagés en termes de coûts de production.

Il est cependant important de noter que la réciprocité des normes telle que perçue par le secteur agroalimentaire diffère au niveau juridique (Encadré 2)

⁶ Par exemple, en 2012, les importations canadiennes de viandes congelées de porc ont été de 16 421 tonnes tandis que les importations de viandes fraîches ont été de 112 442 tonnes (Statistiques Canada, disponible à l'adresse <http://www5.statcan.gc.ca/cimt-cicm/home-accueil?lang=fra> . Base de données consultée le 17 septembre 2013). Sur le marché canadien, des produits de porcs élevés dans un système autorisant l'utilisation de Carbadox cohabitent donc avec de la viande de porcs élevés dans un système où l'utilisation du produit est proscrite.

Encadré 2

« ... le terme « réciprocité », lorsqu'il est utilisé en droit international et particulièrement en droit international économique (celui qui encadre la libéralisation des échanges), réfère à une tout autre réalité.

En effet, la réciprocité en droit international économique découle du principe de non-discrimination, pierre d'assise du système commercial international. Le principe de non-discrimination est composé du « principe du traitement de la nation la plus favorisée » (NPF) et du « principe du traitement national » (TN).

Aux termes des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le principe de non-discrimination signifie que les États ne peuvent pas établir de discriminations entre leurs partenaires commerciaux non plus qu'entre les produits nationaux et les produits importés. Ces règles sont fondamentales au point de constituer les premiers articles du GATT.

(...)

Dans ce contexte et selon le lexique même des accords commerciaux et des décisions rendues par l'Organe de règlement des différends de l'OMC, le terme « réciprocité » réfère à la manière de négocier les concessions faites par les Membres entre eux (qu'elles soient tarifaires ou autres) et non à la réciprocité entre les normes applicables au secteur agroalimentaire ou à tout autre secteur.

(...)

À la lumière de ce qui précède, il est possible de conclure que, en droit international économique, le terme « réciprocité » est utilisé pour qualifier le mécanisme de négociation des avantages et concessions accordées entre États. Les avantages et concessions doivent être réciproques. Ce terme est particulièrement présent dans la littérature de droit international économique en matière de traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement comme une exception généralement acceptée au principe de non-discrimination. »

Professeure Geneviève Parent – Voir addenda

Dans le cadre de ce travail de recherche qui s'inscrit dans la littérature économique des politiques commerciales, il n'est donc pas approprié de définir le « concept de réciprocité des normes » ou encore le « principe de réciprocité des normes » tel que conceptualisé par le milieu agroalimentaire. (Voir l'Encadré 3).

Dans la littérature économique dans laquelle s'inscrit ce rapport de recherche, la réflexion sur cette question va porter sur le traitement de l'asymétrie des normes entre partenaires commerciaux. L'application du principe de réciprocité des normes, tel que traité dans le présent rapport visera à corriger cette situation en veillant à ce qu'il y ait une symétrie des normes de production. L'application du principe de réciprocité consisterait alors à veiller à ce que les produits agricoles et agroalimentaires importés aient été produits en respectant des normes minimales équivalentes à celles appliquées aux acteurs des filières agricoles québécoises. L'utilisation des termes « réciprocité des normes » ou « concept de réciprocité des normes » dans le présent rapport ne réfère donc pas à la terminologie juridique en droit commercial international. Cette utilisation a pour objectif de caractériser la notion qui vise la recherche de la symétrie des normes entre les produits agricoles et agroalimentaires québécois et ceux importés.

Encadré 3.

« ... nous sommes d'avis qu'il serait périlleux pour le Québec ou le Canada de définir le problème que rencontre le milieu agroalimentaire en utilisant les termes « réciprocité des normes » ne serait-ce que parce que le terme réciprocité réfère à une tout autre réalité que ce que le secteur identifie.

De plus, le choix des mots en droit étant extrêmement important et pouvant entraîner des conséquences juridiques peu souhaitables, il m'apparaît essentiel de conseiller aux représentants du gouvernement du Québec de bien clarifier les termes et expressions qu'ils choisiront d'employer pour la suite de cette réflexion. Utiliser les termes « réciprocité des normes » sous-tend un certain risque pour le Canada d'aller à l'encontre des engagements internationaux qu'il a contractés à travers les accords de l'OMC et autres accords visant la libéralisation des échanges, dont l'une des pierres d'assise est le principe de non-discrimination.

De même, les termes « concept » et « principe » ont une portée précise en droit qui ne s'applique pas du tout à la réalité juridique que sous-tend la problématique que le milieu agroalimentaire désigne comme celle de la « réciprocité des normes ».

Il faut donc porter une attention particulière à la conformité avec le droit international économique des termes utilisés mais également des solutions envisagées pour faire face au défi qui pèse sur le secteur agroalimentaire. »

Professeure Geneviève Parent – Voir addenda

Cependant, il est important de souligner que, l'article III du GATT (*Traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures*)⁷ oblige les parties contractantes :

- à ne pas édicter des lois, règlements et prescriptions qui seront appliqués de manière à protéger la production nationale;
- à faire en sorte que les produits importés sur le territoire de tout autre État membre ne soient pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale.⁸

Ces dispositions impliquent que, puisque le Canada est membre de l'OMC et signataire du GATT⁹, des normes ne pourront être appliquées aux importations que s'il est fait obligation à tous les producteurs et/ou transformateurs canadiens concernés de la respecter (voir également l'addenda).

La réciprocité des normes telle que conceptualisée par le milieu agroalimentaire est peu abordée dans les accords du GATT. En effet, l'article XXVIII 2 du GATT stipule uniquement que les États membres devront s'efforcer « *de maintenir un niveau général de concessions réciproques et mutuellement avantageuses* ». ¹⁰ Le regard juridique de Parent à l'addenda et le rapport de Deslisle (2012) traitent en détail de la question.

Par ailleurs, les législations relatives au commerce international et interprovincial sont de compétences fédérales. Cela a des implications pratiques sur lesquelles nous revenons dans les sections 6 et 7.

Enfin, notons qu'un certain nombre d'institutions techniques jouent un rôle important dans la détermination des courants d'échange car elles contribuent à la fixation de normes commerciales. Pour l'essentiel, elles ont comme objectif de garantir la sécurité du commerce mondial en élaborant des normes pour les échanges internationaux. Ainsi, à titre d'exemple, l'Office International des Épizooties (Organisation Mondiale de la Santé Animale)

⁷ Voir le texte du GATT sur le site de l'OMC à l'adresse http://www.wto.org/French/docs_f/legal_f/gatt47_01_f.htm#articleIII . Site consulté le 17 septembre 2013.

⁸ Une disposition également importante dans le cadre de notre étude porte sur le fait de ne pas établir une réglementation quantitative intérieure concernant le mélange, la transformation ou l'utilisation, en quantités ou en proportion déterminées, de certains produits, qui exigerait, directement ou indirectement, qu'une quantité ou une proportion déterminée d'un produit visé par la réglementation provienne de sources nationales de production.

⁹ Voir la liste des membres à l'adresse http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm . Site consulté le 21 septembre 2013.

¹⁰ Cependant, l'Accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC (AMP) s'appuie pleinement sur la notion de réciprocité (Deslile, 2012).

a pour mandat de fixer des normes sanitaires pour les échanges internationaux des animaux et de leurs produits. Les normes de l'OIE sont par conséquent reconnues par l'Organisation mondiale du commerce en tant que règles sanitaires internationales de référence. L'Office International des Épizooties élabore les documents normatifs relatifs aux règles utilisables par les Pays Membres pour se protéger de l'introduction de maladies et d'agents pathogènes sans pour autant instaurer des barrières sanitaires injustifiées. D'autres institutions/textes ayant un rôle similaire sont l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le Codex Alimentarius¹¹ et la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV)¹².

4 Typologie des normes et capacité d'application de la réciprocité des normes

Selon Valceschini et al. (2005) cités par Smith (2010), cinq principaux critères peuvent être utilisés lorsqu'il s'agit de caractériser le système de normalisation en vigueur. Il s'agit du type de normes, de leur origine, de leur fonction et conformité et du mode de leur contrôle. À ces dimensions, étant donné les objectifs de la présente étude, nous ajoutons un sixième critère, à savoir la capacité d'application de la notion de réciprocité des normes. Dans les sections qui suivent, nous passons ces critères en revue tout en prenant des exemples du secteur agricole et agroalimentaire québécois.

4.1 Type de normes et leur origine

Le premier des critères concerne le type de normes. Ainsi, il s'agira de règlements publics, de normes publiques/privées, de normes privées et de normes privées de propriétaires.

¹¹ La Commission du Codex Alimentarius a été créée en 1963 par la FAO et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) afin d'élaborer des normes alimentaires, des lignes directrices et d'autres textes, tels que des Codes d'usages, dans le cadre du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires. Les buts principaux de ce programme sont la protection de la santé des consommateurs, la promotion de pratiques loyales dans le commerce des aliments et la coordination de tous les travaux de normalisation ayant trait aux aliments entrepris par des organisations aussi bien gouvernementales que non gouvernementales. (http://www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp).

¹² Pour la CIPV, les mesures restrictives ne doivent s'appliquer que si celles-ci répondent à des nécessités d'ordre phytosanitaire et qu'elles sont techniquement justifiées. De plus, ces mesures doivent être transparentes, correspondre aux risques phytosanitaires encourus, entraver le moins possible les mouvements internationaux de personnes, de marchandises et de véhicules. Enfin, les mesures phytosanitaires doivent être appliquées sans discrimination entre les pays ayant le même statut phytosanitaire. (http://www.prpv.org/index.php/fr/documentation/dossiers_thematiques/la_prevention_des_risques_lies_aux_echanges_commerciaux_de_vegetaux_ou_produits_vegetaux/la_convention_internationale_pour_la_protection_des_vegetaux_cipv_en_bref).

Le deuxième des éléments à considérer et qui est intimement lié au premier porte sur l'origine (privée et/ou publique)¹³ de la norme et plus spécifiquement qui crée la norme. Ainsi, les normes dans le domaine alimentaire peuvent avoir pour origine le secteur privé ou le secteur public même si, dans plusieurs cas, la frontière est moins tenue qu'il n'y paraît. En effet, des normes initiées par le secteur privé se retrouvent inscrites par la suite dans la législation (OMC, 2005a). D'un point de vue économique, la distinction réside dans les intérêts qui sont pris en compte, la norme publique qui est régie par le droit public et fixée par les instances gouvernementales tenant compte du bien-être de l'ensemble de la société. Ce n'est pas le cas de la norme privée même si dans certains cas elle peut coïncider avec les intérêts des consommateurs. Les normes privées sont par définition volontaires tandis que les normes publiques peuvent être volontaires ou obligatoires (Smith, 2010; OMC, 2005a).

L'encadré 4 suivant présente un exemple de réglementation publique, à savoir celle portant sur la limite maximale de résidus. La réglementation publique viendra également encadrer le comportement des entreprises du secteur agricole et agroalimentaire pour ce qui a trait aux autres questions sanitaires (par exemple, les contaminants biologiques ou les résidus de produits chimiques), à l'environnement et aux normes sociales comme, par exemple, les normes du travail. De plus, cette même réglementation publique encadrera certaines autres questions comme les processus de production. À titre d'exemple, la loi fédérale stipule qu'avant d'être commercialisés, les fromages doivent avoir été conservés à une température minimale de 2 degrés Celsius pendant au moins 60 jours à compter de la date de début de fabrication. En juillet 2008, le Québec a supprimé le critère des 60 jours et légalisé la production et la vente de tous les fromages au lait cru, en ajoutant des normes de production très strictes destinées à réduire au minimum les risques. Les normes sur les contenants et les normes d'étiquetage des produits agricoles et agroalimentaires seront également gérées par la réglementation publique.

¹³ Il existe également le cas particulier des normes formulées par les organismes non gouvernementaux (ONG). En général, les ONG ne sont pas motivées par le profit des entreprises mais ont des motivations étant également différentes de celles de l'état. D'un point de vue du droit commercial international, les normes des ONG seraient classées dans les normes privées (OMC, 2005a). Vu la faible prépondérance des normes édictées par des ONG dans le contexte agroalimentaire québécois, nous ne traitons pas de cette question dans le cadre de la présente étude.

Encadré 4. Exemple de réglementation publique : la limite maximale de résidus

AAC définit la « *limite maximale de résidus (LMR) est la concentration de résidus pouvant demeurer de façon sécuritaire dans les tissus ou les produits alimentaires provenant d'un animal destiné à l'alimentation et à qui l'on a administré des médicaments vétérinaires. Cette limite représente la quantité de résidus qui peut être consommée quotidiennement par un être humain tout au long de sa vie sans causer d'effets indésirables sur sa santé* ». [¥] Et, tout produit doit être approuvé avant son usage dans le cadre des productions animales. [±] Ainsi, du fait de cette réglementation un certain nombre de produits ne seront pas utilisés par les différentes filières animales. De plus, les produits importés devront respecter les LMR fixées par les agences réglementaires canadiennes (voir Annexe 2). Des contrôles aux frontières devront donc être effectués pour s'assurer que ces LMR sont bien respectées par les produits qui sont importés.

Ainsi, dans le cas du Carbadox, les autorités sanitaires américaines sont responsables de s'assurer que cet additif médicamenteux ne se retrouve pas dans la viande de porc.

[¥] Disponible à l'adresse <http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/vet/mrl-lmr/index-fra.php>. Site consulté le 9 septembre 2013. [±] La liste la plus récente (22 mai 2013) est disponible à l'adresse http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/vet/mrl-lmr/mrl-lmr_versus_new-nouveau-fra.php. Site consulté le 9 septembre 2013.

D'un point de vue du droit commercial international, la notion de norme publique implique l'existence d'une loi ou d'un règlement qui viendra encadrer les comportements. Nous revenons d'ailleurs sur les interactions entre les normes publiques et les normes privées dans la prochaine section.

4.2 Fonction et conformité

Les troisième et quatrième types des critères concernent la fonction ou le contenu de la norme et sa conformité (caractère obligatoire ou non).

4.2.1 Principales fonctions des normes

Les principales fonctions des normes seront rattachées aux raisons de leur mise en place et que nous avons évoquées dans la section 2, à savoir :

- De protéger le consommateur et de prévenir les fraudes.

- De protéger le consommateur en présence d'une défaillance du marché ayant une incidence sur le consommateur qui achète ou consomme un bien donné.
- De gérer des ressources collectives qui sont à accès libre et qui nécessitent une gestion collective : qualité de l'environnement, qualité de l'eau, bruit, etc.
- De s'assurer par des dispositions pratiques du respect de normes plus générales : droit du travail par exemple.

4.2.2 Conformité des normes : caractère obligatoire ou volontaire

L'implication de ces quatre fonctions est que ces normes seront édictées et mises en œuvre par l'État et qu'elles auront **un caractère obligatoire**. Du point de vue de la terminologie juridique de l'OMC, il s'agira de règlements techniques relevant de l'Accord OTC ou de normes sanitaires ou phytosanitaires relevant de l'Accord SPS. Et, dans ce cas, seuls les produits conformes seront mis en marché.

Au titre des fonctions remplies par des **normes volontaires** il est possible de citer en exemples :

- La formalisation d'un mécanisme général de salubrité (ou de respect des normes) tel que le HACCP (Analyse des risques et maîtrise des points critiques, ARMP en français) et qui a pour but de garantir la salubrité et la qualité des aliments dans une logique de collaboration entre le secteur public et le secteur privé. L'approche HACCP est déjà utilisée dans le secteur de la transformation agroalimentaire afin de minimiser les risques de contamination des aliments lors de la transformation.¹⁴
- La formalisation de dispositions publiques ou d'un processus de fabrication particulier. C'est le cas par exemple des prescriptions qui encadrent les appellations d'origine contrôlées¹⁵ ou encore les aliments produits selon les préceptes du commerce équitable.¹⁶ Bien que pour l'utilisation du terme biologique, le respect de la norme soit obligatoire, il n'est pas obligatoire de produire biologique. Dans le cas

¹⁴ Voir les détails sur le site d'AAC à l'adresse <http://www.inspection.gc.ca/aliments/systemes-de-production-d-aliments-salubres/modeles-generiques-de-haccp-et-des-documents-d-ori/fra/1374992202076/1374992233926>. Site consulté le 27 juillet 2013.

¹⁵ À titre d'exemples pour le Québec, les lois encadrant la production biologique et les appellations d'origine sont disponibles sur le site de CARTV à l'adresse <http://www.cartv.gouv.qc.ca/lartv> (site consulté le 10 septembre 2013).

¹⁶ Voir Fondation du Barreau du Québec (2011).

des normes de bien-être animal, elles sont obligatoires dans plusieurs juridictions, dont le Québec.

- La formalisation de la relation souvent verticale entre acheteurs et vendeurs. Il s'agit de prescriptions privées visant à baliser des relations d'affaires. Le système de certification du Programme CanadaGap est un exemple d'un tel mécanisme.¹⁷

Dans la majorité de ces cas (en dehors de la formalisation des relations d'affaires), les normes entreront dans le champ d'application de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) mais seront exclues de celui de l'Accord SPS.

Cependant comme l'indique le prochain encadré sur le système HACCP (Analyse des risques et maîtrise des points critiques, ARMPC en français), dans certains cas, des normes qui au départ sont volontaires peuvent éventuellement devenir obligatoires.

De plus, certaines prescriptions peuvent *de facto* se trouver à être considérées comme obligatoires puisqu'étant adoptées par une portion très importante des différents acteurs du marché (Henson, 2006; Disdier, 2009). Par conséquent, l'analyse des interactions entre les normes publiques et les normes privées est de plus en plus complexe. Robach (2010) cite ainsi le cas de différentes certifications adoptées par les détaillants européens et qui se retrouvent à être appliquées à tous leurs fournisseurs dont ceux originaires de pays autres que les pays européens. Et, un exemple récent (septembre 2013) au Canada concerne la prise de décision par A&W de ne s'approvisionner qu'en viande de bœuf exempt d'hormones et de stéroïdes.¹⁸ Pour A&W, les consommateurs donnent une valeur aux viandes sans hormones et stéroïdes et sont donc prêts à payer pour les coûts additionnels qui sont associés à sa production. Dans ce cas précis, la firme indique qu'elle ne va pas majorer ses prix et elle vise donc un accroissement de clientèle en offrant un produit de plus grande valeur à ses clients. Cette décision fait suite à des décisions similaires adoptées par les restaurants Ashton ou encore la chaîne de distribution Costco¹⁹ afin de rencontrer les nouvelles exigences des consommateurs qui sont de plus en plus soucieux de la qualité des produits consommés. Du fait de ces prises de décisions d'affaires, les normes

¹⁷ Ce programme de salubrité des aliments est conçu à l'intention des producteurs, des emballeurs et des entrepositaires de fruits et de légumes. Voir à l'adresse <http://www.canadagap.ca/fr/bienvenue-aux-canadagap/>. Site consulté le 10 septembre 2013.

¹⁸ Voir à l'adresse <http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201310/03/01-4696147-viande-sans-hormones-ni-steroides-chez-aw-pas-seulement-du-marketing.php>. Site consulté le 6 octobre 2013.

¹⁹ Tim Hortons mène également des travaux de recherche lui permettant de s'assurer de mettre en marché des produits proches des demandes des consommateurs. Voir à l'adresse <http://www.lapresse.ca/vivre/sante/nutrition/201309/26/01-4693509-du-boeuf-sans-hormones-aussi-chez-ashton.php>. Site consulté le 5 octobre 2013.

appliquées aux producteurs québécois fournissant ces chaînes de distribution se retrouvent ainsi à être plus élevées que les normes publiques canadiennes et québécoises. Et, cette « course vers le haut » des normes du fait des exigences des consommateurs a également des conséquences pour les compétiteurs internationaux du secteur agroalimentaire québécois. En effet, dans le cas d'A&W, trois sources d'approvisionnement ont été retenues dont une seulement au Canada.

Encadré 5. Un exemple de norme obligatoire au Canada

En 2005, le système HACCP (Analyse des risques et maîtrise des points critiques, ARMPC en français) est devenu obligatoire au Canada dans les établissements de transformation de viande et de volaille agréés par le gouvernement fédéral (régis par le Règlement sur l'inspection des viandes). Dans ces établissements, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) utilise le Système de vérification de la conformité pour vérifier la conformité du système HACCP de l'établissement. Dans les établissements de transformation du poisson agréés par le gouvernement fédéral, les principes du HACCP sont appliqués dans le cadre du Programme de gestion de la qualité, ou PGQ.

Le système HACCP n'est pas obligatoire dans les établissements de produits laitiers, de produits transformés, d'œufs, de miel, d'érable et de couvaion agréés par le gouvernement fédéral. Cependant, l'ACIA recommande vivement à ces établissements d'adopter le système HACCP.

L'élaboration, la mise en œuvre et l'application d'un système HACCP sont de la responsabilité de l'industrie. Puisque les fabricants d'aliments sont les mieux placés pour maîtriser les produits fabriqués, ils ont la plus importante incidence sur la salubrité de leurs produits. Les renseignements détaillés sur le HACCP sont disponibles dans le Manuel de mise en œuvre du Programme d'amélioration de la salubrité des aliments et le Programme de gestion de la qualité - comprend des lignes directrices détaillées sur la mise en œuvre d'un plan fondé sur le HACCP

Source : <http://www.inspection.gc.ca/au-sujet-de-l-acia/salle-de-nouvelles/systeme-de-salubrite-des-aliments/haccp/fra/1346306502207/1346306685922>. Site consulté le 6 octobre 2013.

Smith (2010 : p 5) en analysant plusieurs travaux antérieurs sur les interactions entre normes publiques et normes privées dans la filière agroalimentaire soulignait ainsi que « ...

les normes de qualité alimentaire privées sont souvent plus sévères, tout en offrant davantage de souplesse et de possibilités d'adaptations aux goûts des consommateurs. » Les normes privées s'appuieront alors sur l'infrastructure constituée par la réglementation publique pour fournir aux consommateurs des éléments permettant de différencier leurs produits (Smith, 2010). Une des conséquences est que, pour des produits homogènes ou de masse, les normes publiques domineront car les entreprises n'auront aucun incitatif à différencier leurs produits avec des normes privées plus sévères.

Il existe ainsi une sorte de continuum de liberté d'action, celle-ci étant inexistante pour les normes obligatoires et élevée pour les normes volontaires.

4.3 Mode de contrôle/vérification

Le cinquième et dernier critère défini par Valceschini et al. (2005) porte sur le mode de contrôle/vérification qui sera intimement lié à l'origine et à la conformité de la norme. Ainsi, la certification et des inspections officielles veilleront au respect des normes obligatoires. L'approche de vérification adoptée par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) est une approche basée sur le risque (voir encadré 6, Approche de contrôle adoptée par l'ACIA). Selon cette approche, la fréquence des inspections et les ressources connexes sont ajustées selon le niveau de risque et les antécédents en matière de conformité. Par ailleurs, l'ACIA dispose de deux programmes de surveillance.²⁰ Le premier est un programme de surveillance des résidus chimiques portant sur trois volets bien définis : le volet enquête, le volet surveillance, dont l'intérêt est de déterminer les problèmes associés à la contamination chimique, et le volet conformité, qui vise à obtenir le retrait d'un produit du marché en présence de violation des normes. Le deuxième programme est quant à lui consacré à la surveillance microbiologique. Ce programme comprend la sélection aléatoire et l'analyse d'échantillons de produits canadiens et importés. Les analyses sont effectuées chaque année pour surveiller le degré de contamination microbiologique dans l'approvisionnement alimentaire.

²⁰ Voir à l'adresse <http://www.inspection.gc.ca/aliments/residus-chimiques-microbiologie/fra/1331960432334/1331962151945> . Site consulté le 5 décembre 2013.

Encadré 6. Approche de contrôle adoptée par l'ACIA

L'ACIA a initié une consultation afin d'élaborer son approche de salubrité des aliments. Il en est ressorti que « ... *les répondants ... souhaitent :*

- de nouveaux outils et une surveillance renforcée pour cadrer avec l'environnement de la salubrité des aliments en constante évolution;
- que tous les fabricants, transformateurs, importateurs et exportateurs d'aliments se plient à la même norme;
- un système ouvert et transparent qui applique la réglementation efficacement et qui assure la salubrité des aliments;
- une formation adéquate et une période de transition tant pour les inspecteurs de l'ACIA que pour l'industrie;
- une communication claire, une réglementation simple et moins de documentation;
- continuer de participer au processus de consultation ou jouer un plus grand rôle durant celui-ci »[‡]

L'approche de contrôle développée par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) est essentiellement basée sur le risque, celui-ci intégrant les caractéristiques des organismes de contrôle des pays partenaires. L'un des éléments mis de l'avant par la modernisation de l'inspection est un plan de contrôle préventif, obligatoire pour tous les établissements en vue de l'obtention du permis. Le plan de contrôle préventif comprendrait, à titre d'exemple (i) le produit concerné, (ii) les spécifications (normes et tolérances), (iii) l'échantillonnage (niveau et fréquence), (iv) les vérifications, (v) les mesures à prendre suite à une non-conformité.

Et, pour l'ACIA, « *La surveillance des aliments importés est une activité clé lorsque :*

- les aliments sont préparés dans un pays dans lequel les exigences ou les activités de surveillance exécutées par les instances compétentes ne sont pas comparables à ce qui se fait au Canada;
- la vérification sur place des mesures de contrôle de la transformation ne peut être assurée par l'ACIA. »[§]

‡ Voir à l'adresse <http://www.inspection.gc.ca/au-sujet-de-l-acia/responsabilisation/modernisation-de-l-inspection/modernisation-de-l-inspection/fra/1350430241952/1350430921775>. Site consulté le 4 décembre 2013.

§ Voir le Modèle amélioré d'inspection des aliments disponible à l'adresse <http://www.inspection.gc.ca/au-sujet-de-l-acia/responsabilisation/modernisation-de-l-inspection/modele-definitif/fra/1372168382925/1372178578738>. Site consulté le 2 décembre 2013.

Au Québec, un suivi a été effectué afin de s'assurer de l'innocuité des fruits et des légumes. Ainsi, sur la période 2007-2011 des résidus de pesticides ont été détectés dans 41 % des échantillons locaux collectés, le dépassement de la norme légale étant observé dans 1 % des cas. Pour les fruits et légumes importés, des résidus de pesticides ont été détectés dans 45 % des échantillons avec un dépassement des normes dans 7 % des cas (MAPAQ, 2012). Ces données mettent en évidence la double importance de l'efficacité des systèmes de contrôle à savoir (i) la protection des consommateurs et (ii) l'application d'un traitement identique des produits locaux et de ceux qui sont importés.

Dans le cas des normes volontaires, il s'agit de certifier la conformité et, par le biais des étiquetages de s'assurer que le produit rencontre les exigences de la norme adoptée.

4.4 Capacité d'application de la réciprocité des normes

À ces 5 critères, nous ajoutons un sixième critère qui porte sur la capacité d'application de la réciprocité à la norme et qui est intimement lié au type de la norme. En effet, selon la définition donnée à la section 3, ce n'est que dans les cas des réglementations publiques et donc d'une conformité obligatoire que le mécanisme de réciprocité des normes pourrait être enclenché. Comme exemples de normes pouvant faire l'objet de l'application du principe de la réciprocité des normes, nous pouvons citer :

- les limites maximales de résidus dans les produits animaux et végétaux : pesticides dans les légumes, les fruits frais ou les jus; additifs médicamenteux dans la production animale; ...
- les normes portant sur les contaminants biologiques;
- les normes portant sur les résidus de substances chimiques.

Dans tous ces exemples que nous avons cités, les normes qui sont appliquées aux producteurs canadiens devront être au moins identiques à celles qui sont appliquées aux importations.

Dans le cadre des normes volontaires, le concept de réciprocité ne pourrait être mis en œuvre étant donné que la norme, du fait de son mode de conformité, ne s'applique pas forcément à tous les acteurs des filières agroalimentaires québécoises. Ce sera le cas pour les normes résultant d'un consensus entre l'État et le privé (par exemple le HACCP) ou encore pour les normes privées reconnues ou non par l'État (par exemple les appellations d'origine). Par contre, le caractère obligatoire pourrait être associé à un étiquetage visant à

informer les consommateurs de la conformité avec une norme ayant un caractère volontaire.

Rappelons qu'avant tout, la capacité d'application du concept de réciprocité des normes sera tributaire des compétences des gouvernements en matière de commerce. Tel qu'abordé à la fin de la section 3, les législations relatives au commerce international et interprovincial sont de compétences fédérales. Des décisions de politiques commerciales peuvent être prises par les provinces, dans leurs champs de compétences.

4.5 Résumé de la typologie des normes

Le tableau 2 résume la typologie présentée dans les sections précédentes.

Tableau 2. Typologie des normes.

Type de normes	Origine	Fonction	Conformité	Contrôle/vérification	Potentiel d'application de réciprocité	Exemples
Règlementations publiques	Mise en œuvre par l'État	Protection du consommateur Prévention des fraudes	Obligatoire Règlements techniques (Accord OTC) ou normes (Accord SPS)	Certification et inspections officielles Étiquetage non nécessaire	Oui	Normes sur le contenu maximum en pesticides des fruits et légumes
Normes publiques/privées	Résultat d'un consensus entre secteurs public et privé	Mécanisme général de salubrité	Volontaire Normes (Accord OTC) ^[A]	Conformité certifiée par première, seconde ou tierce partie Étiquetage nécessaire ou obligatoire ^[B]	Oui si étiquetage obligatoire	Mécanisme analyse des risques et maîtrise des points critiques
Normes privées	Créées par une entreprise à usage interne ou par un groupe de producteur	Élaborées suivant des dispositions publiques en vigueur pour un produit ou un procédé en particulier	Volontaire Reconnu par l'État Normes (Accord OTC) ^[A]	Conformité garantie par des contrôles internes ou certifiée par un organisme indépendant ou un service public Étiquetage nécessaire ^[B]	Non	Production biologique, appellation d'origine (Agneaux de Charlevoix)
Normes privées de propriétaire	Créées par une entreprise pour coordonner et maîtriser les approvisionnements	Encadrement des relations entre un acheteur et des fournisseurs privés	Volontaire Élément des relations contractuelles Normes (Accord OTC)	Conformité assurée par un audit de seconde partie ou par la certification d'un organisme indépendant Étiquetage nécessaire	Non	Poulets légers pour les rôtisseries

[A] : Dans le cas où le gouvernement exige que les produits non conformes portent une étiquette « négative », il s'agira d'un règlement technique relevant de l'Accord OTC ou d'une norme sanitaire et phytosanitaire relevant de l'Accord SPS.

[B] : en présence d'un étiquetage « négatif » relevant des règlements techniques de l'Accord OTC ou des normes sanitaires et phytosanitaires de l'Accord SPS, l'étiquetage devient obligatoire et non pas seulement nécessaire.

Sources : Les auteurs, Valceschini et al. (2005), OMC (2005a)

5 Principales implications des normes en vigueur au Québec

Dans cette section nous tentons de comparer, de manière globale, les normes en vigueur au Québec à celles en vigueur dans d'autres juridictions et cela dans le but d'appuyer notre processus de réflexion sur l'application du principe de réciprocité.

5.1 Limites maximales de résidus pour les pesticides et les médicaments vétérinaires

Les normes qui s'appliquent aux produits importés vont différer selon les pays importateurs, chacun d'eux définissant ses propres *LMR* s'appliquant aux pesticides et aux médicaments vétérinaires. Deux exemples peuvent être pris ici pour illustrer notre propos. Au Canada comme dans les pays de l'Union européenne²¹ ou encore en Australie, l'usage du Carbadox dans le processus de production est interdit. Des résidus de ce produit ne doivent pas être retrouvés dans la viande de porc produite au Canada comme celle importée. À contrario, l'utilisation de cette substance est autorisée aux États-Unis pour la production porcine. L'autre exemple est celui de la Ractopamine dont l'usage est autorisé au Canada et aux États-Unis. Par contre, son utilisation est interdite dans les pays de l'Union européenne, en Russie ou en Chine. Ces pays exigent par conséquent que la viande en provenance de ces pays soit exempte de résidus de Ractopamine. Par ces deux exemples, nous voyons que, dans certains cas, les producteurs canadiens disposeront d'un avantage tandis que dans certains autres ce ne sera pas le cas.

Cependant, comme le soulignent OMC (2013) et Xiong et Beghin (2012), la réalisation d'analyses comparatives de la sévérité des réglementations est difficile en raison de la complexité des législations et de l'importance inégale des produits qui sont concernés. Le département de l'agriculture des États-Unis (USDA) a ainsi élaboré une base de données globale sur les limites maximales de résidus (*LMR*) de pesticides et de médicament vétérinaire dans les produits végétaux et animaux.²² Xiong et Beghin (2013)

²¹ Voir à l'adresse http://nationalhogfarmer.com/mag/canada_residue_level_carbadox, site consulté le 9 septembre 2013.

²² Voir USDA-FAS. The international Maximum Residue Level Database. United States Department of Agriculture- Foreign Agricultural Service. Disponible à l'adresse <http://www.mrlatabase.com/> (Site consulté le 1^{er} septembre 2013). Voir également le portail intégré d'information commerciale (I-TIP) de l'OMC présent à l'annexe 5, où le Canada publie notamment sa liste sur la *LMR* ainsi qu'à l'adresse http://www.hc-sc.gc.ca/dhp-mps/vet/mrl-lmr/mrl-lmr_versus_new-nouveau-fra.php pour les produits vétérinaires et <http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/pest/part/protect-protoger/food-nourriture/mrl-lmr-fra.php> pour les pesticides (Sites consultés le 1^{er} septembre 2013). Pour toutes ces bases de données, il

utilisent cette information et suggère un indice de mesure de la sévérité des *LMR*. Ainsi, dans un pays donné j , pour le produit (animal ou végétal) k , la sévérité vis-à-vis du pesticide ou du médicament vétérinaire n sera donnée par :

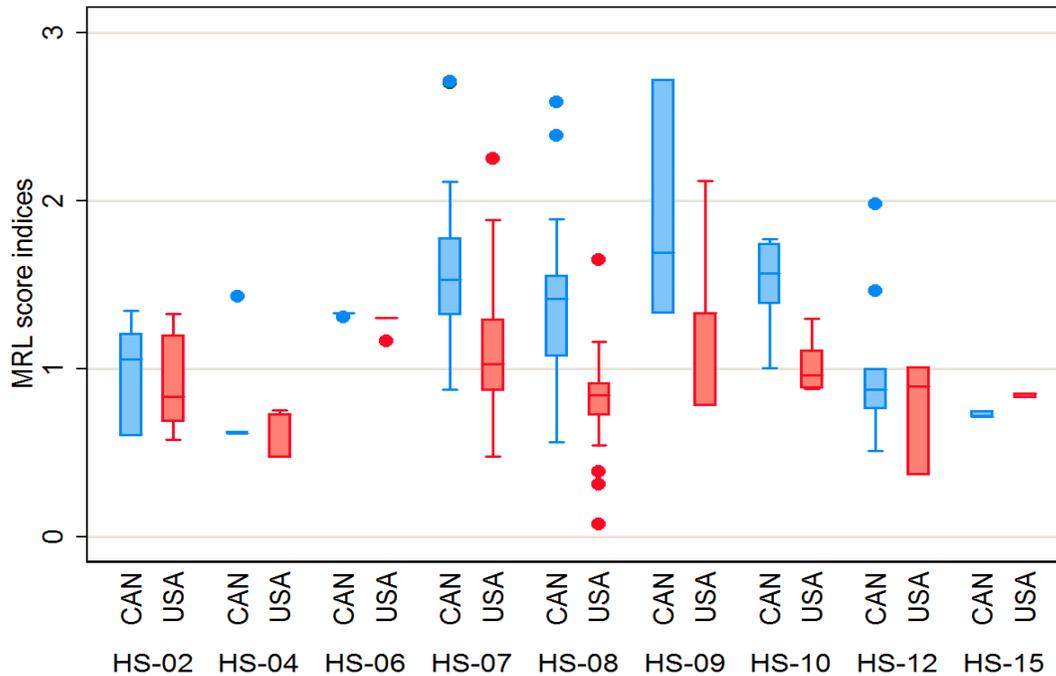
$$LMR_{jk} = \frac{1}{N_{(k)}} \sum_{n_{(k)}} \exp \left(\frac{LMR_{codex, kn_{(k)}} - LMR_{j, kn_{(k)}}}{LMR_{codex, kn_{(k)}}} \right)$$

Où $LMR_{codex, kn_{(k)}}$ représente la prescription du codex, $LMR_{j, kn_{(k)}}$ celle appliquée par le pays et pour le produit k , le paramètre $N_{(k)}$ représente le nombre de pesticides pour lesquels il existe des prescriptions sur la limite maximale des résidus. Des indices de sévérité élevés sont alors associés à un niveau de protection plus important. À titre d'exemples pour la viande de poulet (produit k), l'Union européenne (pays j) a des prescriptions spécifiques de *LMR* pour 70 ($N_{(k)}$) intrants de production. De son côté, les prescriptions spécifiques du Canada sont au nombre de 48 en ce qui concerne la viande de porc tandis que le Codex a 56 prescriptions spécifiques.

Xiong et Beghin (2012) comparent les scores des États-Unis et du Canada et trouvent que (i) en moyenne les *LMR* sont plus élevées au Canada et (ii) très souvent les *LMR* sont au-dessus de 1 et donc supérieures aux prescriptions du Codex. Globalement, les normes appliquées aux productions analysées sont par conséquent plus élevées au Canada qu'aux États-Unis (voir la Figure 2).

est important de noter que la base de données ne donne pas d'information sur les produits qui sont interdits.

Figure 2. Scores moyens de LMR pour certains produits pour le Canada et les États-Unis



HS-02 : Viandes et abats comestibles; **HS-04** : Produits laitiers, les œufs d'oiseaux, miel naturel et autres produits; **HS-06** : Plantes vivantes et produits de la floriculture **HS-07** : Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires; **HS-08** : Fruits comestibles; écorces d'agrumes ou de melons; **HS-09** : Café, thé, maté et épices; **HS-10** : Céréales; **HS-12** : Graines et fruits oléagineux; graines, semences et fruits divers; plantes industrielles ou médicinales; pailles et fourrages; **HS-15** : Graisses et huiles animales ou végétales; produits de leur dissociation; graisses alimentaires élaborées; cires d'origine animale ou végétale, et autres produits. Source : Xiong and Beghin (2012)

Par ailleurs, lors de travaux menés par le parlement du Canada en 2012, la large majorité des acteurs indiquait que les normes canadiennes dans le secteur de la viande étaient parmi les plus élevées dans le monde.²³

Dans le cadre de la présente étude, l'information sur la sévérité des normes – à la frontière - doit être mise en relation avec l'information relative aux normes minimales imposées aux producteurs agricoles québécois. En effet, tel que précédemment défini dans la section 2, lorsque les normes appliquées aux segments québécois de la production ou de la transformation/surtransformation seront plus élevées, il existera un espace – théorique - pour une application du principe de réciprocité.

²³ Voir à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&DocId=5898964&Language=F> . Site consulté le 5 décembre 2013.

Par ailleurs, les réglementations portant sur les résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires seront de la responsabilité des 3 paliers administratifs à savoir le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et l'administration municipale. Ainsi, la vente, l'utilisation, l'entreposage, le transport, et l'élimination des pesticides homologués peuvent être règlementés à condition que les mesures prises soient conformes aux lois prises au niveau fédéral. Le Québec peut donc interdire l'utilisation d'un pesticide homologué ou ajouter des conditions plus restrictives. À *contrario*, Québec ne peut autoriser l'utilisation d'un produit qui n'a pas été approuvé conformément aux lois fédérales²⁴.

Le lien entre la *LMR* qui définit les standards à la frontière doit donc être analysé selon trois perspectives dans le cadre de la présente étude :

- [1] La première perspective est celle de la différence entre la *LMR* à la frontière canadienne et la *LMR* appliquée aux producteurs du Québec. Ainsi, certains pesticides admis par le palier fédéral pourraient être interdits par la législation québécoise ou avoir des prescriptions plus strictes que celles fédérales²⁵. Cette situation est donc de nature à faire en sorte que, sur le sol québécois, les compétiteurs des producteurs agricoles québécois aient un avantage.
- [2] La deuxième perspective porte sur l'application du contrôle aux frontières permettant de s'assurer que les normes édictées sont effectivement celles qui s'appliquent aux importations.
- [3] La troisième perspective est celle des accords particuliers comme celui ayant porté sur le Carbadox. Comme nous l'avons vu précédemment, un accord spécifique entre le Canada et les États-Unis permet l'entrée de viande porcine au Canada en provenance des États-Unis, même si l'utilisation du Carbadox est interdite au Canada alors qu'elle est permise aux États-Unis.

²⁴ Seuls les pesticides qui ont été homologués conformément à la Loi sur les produits antiparasitaires (LPA) peuvent être importés, vendus ou utilisés au Canada. Les provinces et les territoires peuvent réglementer chez eux la vente, l'utilisation, l'entreposage, le transport et l'élimination des pesticides homologués pourvu que les mesures qu'ils adoptent soient conformes à toute condition, directive ou limite imposées par la LPA ou toute autre loi fédérale.

²⁵ Sans pour autant contrevenir aux accords commerciaux et dans le respect des juridictions fédéral-provincial.

5.2 Normes environnementales

Debailleul (2008) compare la réglementation environnementale s'appliquant au secteur québécois des productions animales à celle en vigueur dans d'autres provinces canadiennes, états américains et pays européens. Dans toutes les juridictions étudiées, un accent particulier est mis sur le contrôle des émissions des matières polluantes (azote, phosphore, sédiments) vers les cours d'eau. Il ressort de l'analyse de cet auteur qu'il existe un certain nombre de tendances de convergence vers le renforcement des exigences réglementaires. Le tableau A1 de l'annexe 5 tiré de MDDEP compare un certain nombre d'éléments réglementaires dans le domaine de la production animale et pour différents pays. De ce tableau, il ressort qu'il existe bien une différence de réglementation et par conséquent une différence de contraintes imposées aux producteurs. Cependant, globalement, l'OCDE (2003) estime que les coûts additionnels associés aux normes environnementales sont de 1 à 2 % du coût total de production, en excluant les coûts de manipulation et d'entreposage du lisier. Cette étude a été réalisée dans les 5 pays suivants : Australie, Corée, États-Unis, Danemark, Pays-Bas. Brethour et al (2007) ne trouvent pas de différence entre les différentes provinces du Canada.

Pour Debailleul (2008), la dynamique réglementaire du Québec suit celle de certains pays européens, ce qui serait de nature à conférer un avantage à l'industrie agroalimentaire québécoise, lorsque comparée à celle de l'Union européenne. À *contrario*, pour cet auteur, la dynamique réglementaire québécoise précède les ajustements réglementaires observés aux États-Unis et dans le reste du Canada. Cette situation est donc de nature à désavantager, en termes de coûts, l'industrie agroalimentaire québécoise. Et, il n'est pas déraisonnable de penser que la situation est similaire lorsque l'analyse compare le secteur agroalimentaire québécois à celui des économies émergentes.

5.3 Le cas spécifique des obstacles de procédures

La rigueur et la complexité croissante des procédures d'évaluation de la conformité sont un phénomène mondial. Face à la croissance du commerce international de biens, les pays souhaitent de plus en plus assurer la protection de leurs consommateurs des éventuels risques sanitaires, sécuritaires ou environnementaux en adoptant des normes et des procédures de contrôle de ces normes toujours plus strictes et plus nombreuses.

Cependant, cela peut entraîner des coûts additionnels. À titre d'exemple, les exigences propres au Japon exigent l'ajout de points de contrôle additionnels.²⁶

6 Principales règles commerciales relatives à la réciprocité des normes : les mesures non tarifaires

À partir de la réflexion précédente, il est clair que la préoccupation légitime des intervenants à l'égard de la réciprocité s'est éloignée du cadre classique basé sur les ouvertures et concessions réciproques de marchés, garanties par des réductions tarifaires. Et, comme l'indiquent van Tongeren et al. (2009), un large éventail de mesures permet de traiter des différentes asymétries (imperfections) de marché évoquées dans les sections précédentes et qui peuvent donner lieu à l'application du principe de réciprocité. Ces mesures porteront souvent sur des aspects liés à la santé humaine, aux problèmes environnementaux, au bien-être animal et à certaines normes sociales plus générales par exemple le droit du travail.

Les mesures aux frontières seront prises pour faire en sorte que les variétés importées répondent minimalement aux normes locales. Il s'agira de mesures non tarifaires (MNT) aux frontières qui essaieront alors de corriger des défaillances du marché. Plus précisément, les MNT sont définies au sens de l'OMC²⁷, comme étant les mesures prises par les pouvoirs publics, autres que des droits de douane, qui peuvent avoir des effets sur le commerce des marchandises. Les « mesures OTC/SPS » comprennent toutes les mesures visées par l'Accord OTC et par l'Accord SPS de l'OMC. Elles comprennent donc les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité (au sens de l'Annexe 1 de l'Accord OTC) ainsi que les mesures SPS énumérées au paragraphe 1 de l'Annexe A de l'Accord SPS. L'expression « mesures privées » est utilisée dans les cas où l'analyse exclut les actions des pouvoirs publics.

Un groupe multi-agence de soutien (MAST), formé de huit organisations multilatérales²⁸, a été mandaté en 2006 par la CNUCED pour élaborer une classification détaillée des MNT. Leur travail a abouti à une classification comptant 16 chapitres, comprenant des mesures techniques et non techniques, qui sont détaillées jusqu'à un niveau de 3 chiffres. Les classifications des MNT sont très utiles et alimentent le portail

²⁶ Voir à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&DocId=5898964&Language=F>. Site consulté le 5 décembre 2013.

²⁷ OMC, Rapport sur le commerce mondial 2012, p.38.

²⁸ Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies, Fonds monétaire international, Centre du commerce international, Organisation de coopération et de développement économiques, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Banque mondiale et Organisation mondiale du commerce.

intégré d'information commerciale (I-TIP). Celui-ci constitue une interface pour accéder à tous les renseignements recueillis par l'OMC concernant les mesures de politique commerciale.²⁹

Dans le cadre de la présente étude, 2 types de mesures sont d'un intérêt particulier, à savoir (i) des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et (II) des obstacles techniques au commerce (OTC) parce qu'elles sont les plus utilisées (voir Annexe 4). Le tableau 3 présente un résumé de ces MNT d'intérêt.

Tableau 3. Classification des Mesures non tarifaires par chapitre (version février 2012)

Type	Mesures non tarifaires
Importations	
Mesures techniques	A. Mesures sanitaires et phytosanitaires
	B. Obstacles techniques au commerce
	C. Inspection avant expédition et autres
Mesures non techniques	D. Mesures de protection contingente
	E. Licences non-automatiques, quotas, interdictions d'importer et restrictions quantitatives pour des raisons autres que SPS et OTC
	F. Mesures de contrôle des prix, incluant taxes et charges additionnelles
	G. Mesures financières
	H. Mesures affectant la concurrence
	I. Mesures concernant l'investissement et liées au commerce
	J. Restrictions de la distribution (autres que les subventions à l'exportation sous P7)*

²⁹Le portail I-TIP présente également des informations pour d'autres mesures aux frontières comme les mesures antidumping, les droits compensatoires, les mesures de sauvegardes et celles visant les entreprises commerciales d'État. Chacune des mesures individuelles est disponible, expliquée et son statut à jour. Voir à l'adresse http://www.wto.org/french/res_f/statis_f/itip_f.htm. (Voir annexe 5) Site consulté le 3 octobre 2013.

Tableau 3. Classification des Mesures non tarifaires par chapitre (version février 2012)
Suite

Type	Mesures non tarifaires
Importations	
Mesures non techniques	K. Restrictions des services après-vente*
	L. Subventions*
	M. Restrictions de l'accès aux marchés publics*
	N. Propriété intellectuelle*
	O. Règles d'origine*
Exportations	
	P. Mesures relatives aux exportations*

* Indique que la CNUCED ne recueille pas de données officielles pour cette catégorie, qui est utilisée seulement pour collecter des données auprès du secteur privé par le biais d'enquêtes et de sites Web.

Source : CNUCED, 2012 (en anglais seulement)

http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20122_en.pdf

Dans les sections qui suivent, nous revenons un peu plus en détail sur certaines de ces mesures non tarifaires.

6.1 Mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)

Le chapitre A traite des mesures sanitaires et phytosanitaires. Il rassemble des mesures permettant d'assurer la sécurité sanitaire des aliments, de protéger la santé des personnes contre les maladies propagées par les plantes ou les animaux, de protéger la santé des animaux et de préserver les végétaux contre les parasites et les maladies ou de prévenir les autres dégâts dus aux parasites. Le chapitre A comprend également toutes les mesures d'évaluation de conformité en matière de sécurité alimentaire, telles que la certification, les essais et l'inspection et la quarantaine.

Les 6 premières mesures SPS visent des règlements techniques, alors que les procédures d'évaluation de conformité font partie de la 8^e catégorie, ces mesures se subdivisent jusqu'à 2 autres niveaux plus détaillés (3 chiffres) :

A1. Interdictions/limitations des importations pour des raisons SPS;

Par exemple, sous A11, une interdiction géographique temporaire d'importation de volailles en provenance de régions affectées par la grippe aviaire ou la fièvre aphteuse bovine ou porcine; autre exemple sous A13 – Approche de systèmes, on y retrouve le système HACCP (Analyse des Risques et Maîtrise des Points Critiques);

A2. Niveaux de tolérance pour les résidus ou les contaminants;

Par exemple, sous A21, les Limites maximales de résidus (LMR) y sont classifiées;

A3. Exigences d'étiquetage, marquage et emballage;

Par exemple, A31, les exigences d'étiquetage liées aux allergènes;

A4. Exigences d'hygiène;

Exemple, A41, critères microbiologiques sur le produit final, tel que pasteurisation ou autres traitements exigés pour prévenir la salmonellose.

A5. Traitement pour l'élimination des ravageurs des animaux et des plantes et des organismes pathogènes présents dans le produit final (ex. traitement post-récolte);

Exemples, A51, traitement à froid (désinfection) contre les insectes des fruits, A52, irradiation;

A6. Autres exigences sur les processus de production ou post-production;

Exemple A62, pratiques d'élevage interdisant l'alimentation animale à partir de farines susceptibles de provenir d'animaux atteints d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB);

A8. Évaluation de la conformité liée à SPS;

Exemples A84 et A85, procédures d'inspection et de traçabilité;

A9. Mesures SPS n.d.a.

Des mesures sanitaires et phytosanitaires peuvent être employées afin de s'assurer que les normes de l'exportateur sont conformes aux exigences de l'importateur. Ces mesures font référence « ... aux lois, décrets, réglementations, exigences, normes et procédures nécessaires à la protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou

végétale contre certains risques découlant de l'établissement ou de la dissémination de parasites, de maladies, d'organismes vecteurs de maladies ou pathogènes, ou contre les risques découlant de la présence d'additifs, de toxines ou d'organismes pathogènes dans les denrées alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux. Les pratiques en matière d'hygiène, les exigences de fumigation ou encore les réglementations en matière de quarantaine sont des exemples de mesures SPS... »

6.2 Obstacles techniques au commerce (OTC)

Le chapitre B se réfère à des règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité aux règlements et normes techniques, à l'exclusion des mesures couvertes par l'Accord SPS.

Un règlement technique est un document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, des symboles, d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, procédé ou une méthode de production.

Une procédure d'évaluation de la conformité est une procédure utilisée, directement ou indirectement, pour déterminer que les prescriptions pertinentes des règlements techniques ou des normes sont respectées. Elle peut inclure, entre autres, les procédures d'échantillonnage, d'essai et d'inspection, l'évaluation, la vérification et l'assurance de la conformité, l'enregistrement, l'accréditation et l'homologation ainsi que leurs combinaisons.

Les mesures classées dans les sous-catégories B1 à B7 sont des règlements techniques, tandis que ceux sous B8 sont leurs procédures d'évaluation de la conformité. Parmi les règlements techniques, les mesures en B4 sont liées aux processus de production, tandis que d'autres sont directement appliquées aux produits :

B1. Interdictions/limitations des importations pour les objectifs énoncés dans l'Accord OTC;

Exemple B15, exigences d'enregistrement pour les importateurs de médicaments;

B2. Niveaux de tolérance pour les résidus ou les contaminants;

B3. Exigences d'étiquetage, marquage et emballage;

B4. Exigences de production ou post-production;

Par exemple, B41, réglementation sur les processus de fabrication, comme des exigences que les équipements de production respectent les normes environnementales;

B6. Prescriptions relatives à l'identité du produit;

Exemple, un pourcentage minimal de cacao pour le chocolat;

B7. Caractéristiques des produits, y compris la qualité et les propriétés d'emploi;

B8. Évaluation de la conformité liée à OTC;

B9. Mesures OTC n.d.a.

Comme dans le cas des SPS, le chapitre des OTC comprend également toutes les mesures d'évaluation de conformité liées aux exigences techniques telles que la certification, les essais et les inspections. À l'instar des normes SPS, la mise en place d'obstacles techniques au commerce est également susceptible de générer des coûts pour les producteurs étrangers tout en accroissant la demande des consommateurs québécois pour le produit en question, ceux-ci ayant une plus grande confiance aux produits qui sont consommés. Cependant, à la différence des mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce n'incluent pas d'interdictions explicites des importations mais devront répondre à des standards faisant l'objet d'un étiquetage (van Tongeren et al, 2009). En conséquence, les mesures OTC n'incluent pas les mesures SPS, mais peuvent porter sur des produits alimentaires à condition qu'elles ne soient pas liées à l'innocuité de ces produits.

6.3 Les accords commerciaux et les MNT

L'utilisation possible des MNT dans le cadre de l'application du principe de la réciprocité nous amène à la question de la réglementation des MNT dans les accords commerciaux. Sont-elles règlementées? Selon quels cadres et mécanismes? Et quels sont les développements actuels des politiques commerciales autour de ces enjeux?

Le rapport exhaustif de l'OMC (2013) sur la problématique et le traitement des MNT dans les accords commerciaux est abordé sous l'angle du degré d'intégration qui définit l'importance des liens entre les différentes conditions de l'accord.

Ainsi, une intégration superficielle ou intégration limitée peut se réaliser efficacement pourvu que les MNT ne soient pas substituées aux droits de douane consolidés. Deux règles permettent alors d'utiliser les MNT de manière légitime soit :

- [1] la règle du traitement national, l'obligation de traiter les produits étrangers d'une manière au moins aussi favorable que les produits nationaux similaires³⁰ et
- [2] les dispositions relatives aux situations de non-violation, si un gouvernement ne peut démontrer qu'il a été privé d'un avantage escompté, en raison d'une mesure prise par un autre gouvernement ou à cause d'une autre situation existante. Une limite à l'application de cette règle peut survenir dans le cas de l'imposition d'une MNT légitime pour corriger une externalité négative comme la pollution liée à la fabrication locale.

L'objectif de ces dispositions est de préserver l'équilibre des avantages établi au cours des négociations multilatérales³¹.

En contraste avec le concept d'intégration superficielle ci-dessus, le principe d'intégration profonde est apparu plus récemment, et réfère à tout accord qui limite davantage l'autonomie réglementaire des pays (OMC, 2013). Trois formes d'intégration approfondie qui favorisent la coopération dans le domaine des MNT dans le cadre d'un accord commercial ont été identifiées. Il s'agit de :

- [1] la reconnaissance mutuelle qui stipule qu'un gouvernement a toute souveraineté sur la réglementation technique applicable aux produits fabriqués localement, mais il a une capacité limitée d'étendre ses politiques à ses partenaires commerciaux ou de déterminer les caractéristiques des produits consommés dans le pays (OMC 2013).
- [2] De l'établissement d'un lien entre les MNT et les droits de douane (tarifs).
- [3] De l'harmonisation des MNT, soit l'établissement de normes communes, telles que des normes techniques ou de sécurité, dans différentes juridictions. Cette dernière forme semble la plus appropriée au niveau d'accords régionaux, bien qu'une telle segmentation des réglementations pourrait avoir des effets négatifs sur le plan multilatéral.

³⁰ Cette obligation de traitement national est énoncée à l'article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et à l'article 2.1 de l'Accord OTC et elle figure implicitement à l'article XVII de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et à l'article 3 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

³¹ Selon l'article XXIII du GATT et l'article XXIII:3 de l'AGCS.

Enfin, signalons qu'afin que les MNT ne soient utilisées de façon non discriminatoire (voir l'encadré **Enjeux de la prolifération des MNT**), ces règles supposent la transparence des informations de la part des gouvernements. Or, la complexité et l'opacité de nombreuses MNT laissent la porte ouverte à des utilisations discriminatoires. Le GATT, l'AGCS et les Accords SPS et OTC imposent diverses obligations concernant la publication et la notification des MNT dont le but est d'accroître la transparence. L'encadré **Les accords SPS et OTC** présente les accords SPS et OTC.

Encadré 7. Enjeux de la prolifération des MNT

Selon une étude récente de la CNUCED (2012), les mesures SPS et OTC sont nettement plus nombreuses que les autres MNT, tant au niveau du nombre de produits que de la valeur du commerce.

Les MNT sont utilisées pour atteindre des objectifs de politique publique en raison de nouvelles préoccupations, ce qui contribue à l'accroissement, à la diversité et à la complexité des MNT mises en place par les gouvernements. L'évolution des réalités politiques et commerciales se traduit ainsi par une évolution inversement proportionnelle de l'importance relative des MNT par rapport aux tarifs. Cependant, les MNT peuvent être conçues et administrées de manière à biaiser intentionnellement les échanges plutôt que de répondre à leur objectif de politique publique. Cette situation peut poser problème car il est très difficile d'évaluer et de distinguer les motivations légitimes des motivations protectionnistes sous-jacentes aux MNT, et d'en identifier l'effet sur le commerce au-delà de ce qui est « nécessaire ». Et qui plus est, très souvent c'est le mode d'application des MNT plutôt que les mesures elles-mêmes qui posent le plus de problèmes aux entreprises exportatrices. Ces problèmes liés à l'application sont qualifiés « d'obstacles de procédures ».

Encadré 8. Les accords SPS et OTC

Les pays membres de l'OMC sont engagés dans la coopération en matière de SPS et OTC, tant par le biais des comités SPS et OTC, des arrangements de coopération réglementaire, qu'auprès des organismes internationaux de normalisation.

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) établit les droits et obligations des membres de l'OMC lorsqu'ils prennent des mesures pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, protéger la santé des personnes contre les maladies propagées par les plantes ou les animaux, protéger la santé des animaux et préserver les végétaux contre les parasites et les maladies ou prévenir les autres dégâts dus aux parasites. Les gouvernements doivent cependant s'assurer que leurs mesures SPS sont fondées sur des principes scientifiques et ne constituent pas des entraves indues au commerce. Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes, les membres peuvent provisoirement adopter des mesures SPS sur la base des renseignements disponibles.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) vise à faire en sorte que les règlements, les normes et les procédures d'essai et de certification appliqués par les membres de l'OMC ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. Le nombre de règlements adoptés par les pays a continué de croître en réponse aux exigences des consommateurs, qui veulent des produits sûrs et de qualité, et face à la nécessité de protéger la santé et de lutter contre la pollution et la dégradation de l'environnement. Cherchant à limiter le nombre grandissant de préoccupations commerciales spécifiques soulevées au Comité OTC, les membres ont convenu de réorienter leurs travaux vers des thèmes transversaux plus larges tels que l'application des normes, les procédures d'évaluation de la conformité et les bonnes pratiques réglementaires.

Les Accords OTC et SPS exigent que les Membres de l'OMC trouvent un équilibre entre la réalisation d'objectifs légitimes de leurs politiques publiques nationales et les effets discriminatoires sur le commerce de la conception et de la mise en œuvre des mesures.

7 Stratégies de coopération et positionnement en politiques commerciales

L'accès aux marchés internationaux est crucial pour l'industrie agroalimentaire québécoise, celle-ci vendant la majorité de ses produits à l'extérieur du Québec. 85 % des produits exportés sont transformés contre 60 % pour l'ensemble du Canada. En même temps, les particularités du marché domestique et la structure mixte (individuelle et collective) du modèle de production imposent une stratégie commerciale nuancée. En clair, une réciprocité nuancée par des stratégies défensives (intérêts légitimes de protection des consommateurs et d'autres valeurs de la société telle que les normes sociales et environnementales) et offensives doit être envisagée.

Comme nous l'avons constaté précédemment, après une ère de politiques commerciales axées sur un ensemble de mesures tarifaires devenues plus traditionnelles, les nouveaux défis du système commercial international au XXI^e siècle portent sur les mesures réglementaires non tarifaires comme les OTC et SPS. Bien qu'elles répondent à des objectifs légitimes de politique publique, leur multiplication, leur complexité, leur opacité et leur application posent déjà un enjeu pour l'industrie agroalimentaire québécoise et canadienne.

Nous proposons donc d'examiner quelques pistes stratégiques fondées sur la coopération multilatérale et régionale visant la réciprocité dans son nouveau contexte de réglementation non tarifaire qui présente des défis et des opportunités pour le développement de politiques commerciales.

7.1 Coopération et convergence multilatérale

Tel qu'expliqué dans la section précédente, les caractéristiques des MNT imposent de nouvelles politiques commerciales au niveau multilatéral. Il y a un consensus de plus en plus ferme entre les grands partenaires et ensembles commerciaux de coopérer pour accroître la transparence et l'encadrement de ces mesures et de leur application.

Dans le langage des Comités SPS et OTC, la convergence réglementaire vise aussi l'harmonisation des modalités d'élaboration des normes internationales. Les accords de coopération réglementaire³² peuvent être une occasion d'influencer la mise en œuvre

³² Cela vaut tant au niveau multilatéral qu'au niveau des partenariats économiques et commerciaux au niveau régional. De plus, en complément, dans le langage des Comités SPS et OTC, la convergence réglementaire vise aussi l'harmonisation des modalités d'élaboration des normes internationales. Les États-Unis (ÉU) et l'Union européenne (UE) ont clairement abondé dans ce sens lors des présentes discussions du Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (TTIP) entre les ÉU et l'UE, le Partenariat transpacifique (TPP) et par « transitivité escomptée », dans l'entente de principe

des mesures SPS/OTC dans les autres pays. L'encadré **Exemples de mécanisme de coopération multilatéral** présente des exemples de mécanismes de coopération règlementaire.

L'engagement coopératif peut se faire à plusieurs degrés.³³ Le niveau de base est le simple échange de renseignements et le renforcement de la confiance, qui font baisser les coûts de transaction. Un niveau plus élevé consiste en la reconnaissance mutuelle des systèmes d'accréditation et des procédures d'essai, qui réduisent le coût des exportations en permettant d'évaluer la conformité avec les prescriptions des marchés d'exportation dans des laboratoires nationaux avant l'exportation. Les autres types d'arrangements impliquant des niveaux de confiance et d'engagement encore plus élevés comprennent la reconnaissance mutuelle des résultats de l'évaluation de la conformité, la reconnaissance mutuelle des règlements techniques (y compris la reconnaissance de l'équivalence) et l'harmonisation complète des règlements techniques et des procédures d'évaluation de la conformité qui y sont associées.

réemment conclue sur l'Accord économique et commercial global (AECG) entre l'UE-Canada. Les Américains et Européens s'entendent pour un SPS-plus et OTC-plus dans le TTIP et les Américains demandent un chapitre très rigoureux sur la question dans le TPP, et c'est aussi le cas pour les partenaires du CETA.

³³ OMC, Rapport sur le commerce mondial 2012, p. 178.

Encadré 9. Exemples de mécanisme de coopération multilatéral

Plusieurs arrangements de coopération réglementaire comprennent, par exemple, des initiatives telles que le Partenariat transpacifique, le Conseil économique transatlantique, le forum UE-USA, et le tout nouveau Conseil Canada–États-Unis de coopération en matière de réglementation (CCR), créé le 4 février 2011, par le premier ministre du Canada, Stephen Harper, et le président des États-Unis, Barack Obama. Le groupe agriculture et alimentation est un des 6 secteurs visés par le CCR, qui a livré des plans de travail sur 10 enjeux réglementaires importants en termes de MNT :

- Équivalence relative aux systèmes de salubrité des viandes;
- Certification d'exportation pour la viande et la volaille;
- Zonage des maladies animales exotiques;
- Une approche axée sur la délimitation d'un périmètre pour assurer la protection des plantes;
- Désignation des coupes de viande;
- Protection financière pour les vendeurs de produits;
- Approches communes pour assurer la salubrité alimentaire;
- Confiance mutuelle concernant les essais effectués sur la salubrité des aliments;
- Médicaments vétérinaires;
- Approbation des produits et limites ou tolérances maximales de résidus de pesticides.

Source : <http://actionplan.gc.ca/fr/nouvelles/rcc-ccr/gouvernement-harper-et-ladministration-obama>.

La participation active du Québec aux discussions bilatérales, comme ce fut le cas dans les négociations entre le Canada et l'Union européenne, est de nature à renforcer la capacité du Québec à favoriser la coopération réglementaire. En effet, même si le Québec ou toute autre province possède le droit d'émettre des règlements sur son propre territoire cela peut avoir des effets négatifs sur son industrie agroalimentaire en raison des coûts additionnels. Par ailleurs, étant donné que les provinces ne peuvent exercer un contrôle aux frontières, l'objectif de protéger et/ou d'informer le consommateur pourrait ne pas être atteint en raison de la coexistence sur le marché québécois de produits en provenance d'autres provinces et/ou pays et non assujettis aux mêmes règles.³⁴ La réflexion juridique présentée en addenda aborde également la question.

³⁴ Un exemple peut être l'étiquetage obligatoire d'un certain nombre de produits. Voir l'étude de Cloutier (2006).

7.2 Modèles de surveillance commerciale

L'ensemble des MNT et les normes privées³⁵ doivent être évalués et davantage surveillés afin de s'assurer que les normes qui s'appliquent aux produits importés ne sont pas inférieures à celles des produits canadiens.

Deux agences de veille et surveillance stratégique des politiques commerciales et du commerce sont particulièrement intéressantes lorsque l'on s'intéresse à ce type de mécanismes. Ce sont le *Interagency Trade Enforcement Center (ITEC)* des États-Unis et le *Trade defence* de l'Union européenne.³⁶ ITEC, mis en place en février 2012, tout comme *Trade defence* créé précédemment sont des agences interministérielles vouées à la veille et à la défense des intérêts commerciaux des ÉU et de l'UE. Les agences ont mis en place un processus de traitement des plaintes de leurs industries. Des enquêtes et des évaluations des cas des plaignants sont faites et le cas échéant, les plaintes peuvent être portées aux organismes de règlements des différends ou autres instances appropriées selon les sujets et accords commerciaux.

Notons qu'en général, comme dans les éléments réglementaires du volet agroalimentaire ci-dessus du CCR, une plus grande attention est portée aux mesures SPS par le Canada (voir annexe 4), cela étant dû au fait que, dans plusieurs cas, les mesures OTC sont plus obscures que les mesures SPS, très techniques et scientifiques. Le processus canadien en cette matière est fondé sur le tandem Santé Canada – ACIA pour les impératifs légitimes de santé et de protection des consommateurs, comme bien d'autres partenaires commerciaux. Toutes ces raisons font en sorte que le volet SPS reçoive davantage d'attention du Canada, comme démontré à l'annexe 4 par le nombre de SPS initiées et en vigueur relativement aux autres mesures. Il est donc probable que les mesures SPS profiteront davantage des efforts de convergence et de coopération réglementaires que les OTC.

Étant donné qu'une telle entité de défense et surveillance commerciale n'existe pas au Canada, et que les ÉU et l'UE soient dotés de telles structures, la capacité du Québec et

³⁵ Bien que notre analyse porte particulièrement sur les MNT, dont les OTC et SPS, les normes privées n'en sont pas moins une grande préoccupation et doivent faire l'objet de plus d'analyse ultérieurement. À noter que, selon le Rapport annuel 2013 de l'OMC, au cours de la dernière année (2012), le SPS a examiné une proposition de révision de la procédure adoptée pour surveiller l'utilisation des normes internationales. Il a continué à débattre des effets des normes SPS privées sur le commerce, en se fondant sur les mesures dont il était convenu. Les discussions ont porté en particulier sur l'élaboration d'une définition pratique des normes SPS privées.

³⁶ Voir : <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/>
<http://www.ustr.gov/trade-topics/enforcement/itec>

du Canada en matière de surveillance commerciale est fragilisée par rapport à ses partenaires commerciaux et leurs entreprises. Qui plus est, cette situation est encore plus marquée en termes de niveau de ressources d'expertise de MNT dans le cas du Québec, fondamental pour l'exercice de la réciprocité.

Une telle surveillance devrait tenir compte de la configuration de l'industrie agroalimentaire canadienne, qui a un rôle influent dans les politiques commerciales. Dans les monoproductions de céréales, d'oléagineux et de viandes bovines, les considérations sont davantage orientées vers les mesures SPS. C'est également le cas, dans une certaine mesure, des secteurs sous gestion de l'offre qui pratiquent une stratégie commerciale plutôt défensive étant donné que leur propension à exporter est par définition limitée. Pour le Québec et également pour l'Ontario, les produits agroalimentaires exportés sont très majoritairement des produits transformés, ce qui les rend probablement plus vulnérables aux mesures OTC. C'est autant une question de réciprocité défensive (intérêts domestiques environnementaux, sociaux et des consommateurs) qu'une question de réciprocité offensive permettant d'exploiter les avantages comparatifs des exportateurs québécois de produits haut de gamme.

Au total, la mise en place d'un tel mécanisme, en permettant à l'industrie de disposer d'une information complète et précise, favoriserait une utilisation raisonnée des instruments à la disposition des gouvernements et que nous abordons dans la section suivante.

7.3 Instruments à la disposition des gouvernements

Comme nous l'avons vu précédemment, un large éventail de mesures permet de traiter des différentes asymétries (imperfections) de marché et qui peuvent donner lieu à l'application du principe de réciprocité (voir tableau 3 et section 6).

Le tableau 4 ci-dessous présente des exemples plus détaillés d'instruments à la disposition des gouvernements.

Tableau 4. Exemples d'instruments à la disposition des gouvernements

Type	Catégories	Commentaires/Exemples
Mesures sanitaires et phytosanitaires	<i>Non-acceptation de la certification</i>	Les certifications émises par un pays ou un organisme (local ou international) ne sont pas reconnues par le pays importateur. Exemple : le Québec ne reconnaît pas la manière dont le pays a défini un aliment biologique.
	<i>Non-acceptation des organes internationaux officiels de certification</i>	
	<i>Non-acceptation des certificats des organismes d'évaluation de la conformité émis par le pays d'origine</i>	Pays dont les institutions publiques sont déficientes.
	<i>Refus de l'auto-déclaration de la conformité</i>	Procédure en vertu de laquelle un fournisseur atteste par écrit de la conformité de son produit.
	<i>Normes d'étiquetage</i>	Les étiquettes doivent spécifier les conditions de transport, conservation,... Les étiquettes doivent porter une mention comme « peut contenir des résidus d'arachides ». Les étiquettes peuvent être « négatives » ou « positives » permettant au consommateur de décider du produit consommé.
	<i>Restrictions géographiques</i>	Restriction temporaire en cas de crise. Exemple : fièvre aphteuse, grippe aviaire, maladie de la vache folle. Restriction permanente. Exemple : conditions sanitaires générales d'une filière totalement déficientes.
	<i>Obligation de certification</i>	Régit le cadre à l'étranger permettant de garantir le respect des normes pour les produits entrant sur le territoire canadien : emballage, conservation,...
Type	Catégories	Commentaires/Exemples
Barrières techniques au commerce	<i>Normes volontaires</i>	Règles et principes directeurs assurant la qualité et la salubrité des produits.

<i>Règlements techniques</i>	Normes et prescriptions obligatoires notamment en matière d'étiquetage, de marquage, de conditionnement et de traçabilité.
Limites de résidus concernant l'utilisation de certaines substances.	Traçabilité et origine des matières premières, ainsi que les limites de tolérance pour les résidus et les restrictions d'utilisation de certaines substances.
<i>Contraintes visant spécifiquement à protéger l'environnement</i>	Mesures visant à prévenir les dommages écologiques ou à protéger l'environnement.
<i>Évaluation de la conformité relative aux OTC</i>	Cas de défaillances institutionnelles des pays partenaires.

Source : les auteurs, adapté de van Tongeren *et al.* (2009) et CNUCED (2012).

8 Identification de possibles études de cas

Dans cette section, nous abordons l'opportunité d'examiner certains cas réels qui pourraient avantageusement compléter l'analyse et proposer une évaluation pratique et novatrice d'impacts de politiques de réciprocité. Rappelons que cette section se veut exploratoire. Nous y proposons deux démarches d'analyse sommaire et à titre indicatif des suggestions d'approches quant aux types d'études de cas. Avant de discuter de démarches et d'approches, signalons que la sélection des cas devrait se faire en consultation avec les représentants des pouvoirs publics (MAPAQ), les producteurs et les transformateurs.

8.1 Une démarche qualitative

Les éventuelles études de cas pourraient être réalisées avec une approche qualitative, c'est-à-dire une approche descriptive qui utilise des données secondaires telles que la valeur économique du ou des produits touchés, leurs importances, etc. Des extrapolations d'impacts à partir de la littérature, si de telles données existent, pourraient compléter l'analyse.

8.2 Une démarche quantitative (coûts-bénéfices)

L'approche quantitative de coûts-bénéfices de la mise en œuvre de mesures de réciprocité est également possible. Cette approche est plus complète et nécessite ainsi plus de ressources. Cette approche pourrait utiliser le cadre d'analyse inspiré par les travaux effectués à l'OCDE³⁷. C'est une approche de simulation dans laquelle il est tenu compte de la place relative des producteurs et des transformateurs dans la valeur ajoutée créée par les différentes filières. L'un des éléments importants de cette approche est que l'on considère que le consommateur québécois attribue une valeur aux normes mises en place. L'étiquetage selon l'origine ou encore l'imposition éventuelle de barrières dans le cadre de la mise en œuvre du principe de réciprocité ne se traduirait donc pas forcément par une baisse du bien-être de la société québécoise. La valeur attribuée aux normes et qui peut se traduire en prime à payer par les consommateurs se répartit entre les différents maillons des filières agroalimentaires.

³⁷ Dans le cadre d'un mandat qui leur a été confié par l'OCDE, van Tongeren et al. (2009) proposent un cadre d'analyse des coûts et bénéfices associés à la mise en place de barrières non tarifaires. Le cadre d'analyse proposé par ces auteurs constituera un des points de départ de notre démarche méthodologique.

Du côté des coûts, l'analyse tient compte, par exemple, d'éventuelles pertes associées à une baisse des importations de biens agricoles et agroalimentaires produits chez des partenaires commerciaux ayant des normes plus faibles.

Les données utilisées pour alimenter les modèles d'études des coûts et avantages de l'application du principe de réciprocité proviendraient

- de la littérature disponible;
- d'enquêtes auprès des différents acteurs privés des filières (producteurs, transformateurs/surtransformateurs, détaillants), des consommateurs et des décideurs publiques;
- de capture de la disposition à payer des consommateurs québécois par technique déclarative (questionnaire) ou d'économie expérimentale.

8.3 Études de cas possibles

Des cas spécifiques peuvent être identifiés et analysés selon une des démarches précédemment décrites. Pensons au cas des fromages au lait cru au Québec, au Carbadox, etc. Dans le cas du fromage au lait cru, la norme québécoise a été harmonisée à celle des produits importés afin de ne pas pénaliser les producteurs québécois. Des contrôles additionnels ont été mis en place afin d'assurer la protection du consommateur. Dans le cas du Carbadox, les importations en provenance des États-Unis de viande d'animaux traités avec ce médicament sont permises si elles ne contiennent aucune trace. Cela pose alors la question de l'efficacité du contrôle des aliments vendus sur le territoire canadien. Ce dernier exemple soulève la problématique associée au champ d'action du gouvernement du Québec, puisque ce dernier n'a pas la responsabilité du contrôle aux frontières. Une approche plus globale et qui repose davantage sur l'étiquetage pourrait alors être envisagée et analysée de même qu'une approche favorisant les normes privées.

8.3.1 Étiquetage spécifique à la qualité sanitaire des produits alimentaires vendus dans la province de Québec

Comme nous l'avons précédemment évoqué, dans le cas d'un produit comme le Carbadox, sur la base d'un avis scientifique, il a été décidé de l'interdire de la liste des médicaments vétérinaires autorisés dans la production de viande au Canada. Cependant sur la base d'un accord particulier avec les États-Unis, la viande, en provenance d'un pays où l'utilisation de ce produit est autorisée, se retrouve sur les tablettes des

épiceries. Dans le cas du Carbadox comme dans plusieurs autres productions dans lesquelles les normes sanitaires appliquées dans la province du Québec seraient plus sévères, une des options pourrait être un étiquetage spécifique permettant d'informer les consommateurs.³⁸ L'exemple ci-dessous présente un exemple d'études de cas sur l'étiquetage spécifique à la qualité sanitaire des produits et donc, un étiquetage visant à corriger une externalité relative à la santé humaine.

Dans cet exemple sur l'étiquetage du poisson en France, van Tongeren et al (2010 p : 49) évaluent « l'impact d'un étiquetage mentionnant des informations sanitaires censées guider le choix du consommateur entre un type de poisson relativement « risqué » (le thon) et un autre, non seulement « moins risqué », mais qui présente en outre des bénéfices pour la santé (la sardine) ». En termes de santé publique, la France estimait la consommation de sardines souhaitable car, relativement au thon, elles contiennent davantage d'Omégas 3, qui sont bons pour la santé, et moins de méthylmercure malsain. Cependant, cette politique aurait des effets en termes de commerce international, ces produits étant pour l'essentiel importés. Les auteurs n'évaluent pas la possibilité d'une norme prohibitive qui interdirait l'importation de thon. Une expérience de choix en laboratoire a été organisée afin (i) d'estimer la valeur que les consommateurs accordent aux qualités sanitaires d'un produit et (ii) d'évaluer la valeur de l'information sur ce dernier en lien avec un étiquetage obligatoire.³⁹ Ces données sont comparées à la hausse du prix des produits pouvant découler de l'étiquetage obligatoire afin d'analyser les avantages et les coûts de la mise en œuvre d'une telle politique. Les auteurs montrent alors que même si seulement 25 % des consommateurs reçoivent l'information (i) il y a un déplacement de la demande de thon vers la sardine dont les prix et quantités vendues augmentent et (ii) le bien-être national est accru du fait du double effet de l'augmentation des revenus dans le secteur des sardines et de l'utilité des consommateurs concernés par la question sanitaire faisant l'objet de l'étiquetage.

8.3.2 Normes privées spécifiques aux modes de production et/ou à l'innocuité des produits

Nous avons souligné le rôle croissant des acteurs du secteur privé dans l'arsenal des normes. L'arsenal réglementaire public pourrait encourager et accompagner le secteur privé dans ses efforts de gains en qualité des produits mis à la disposition des

³⁸ Comme cas extrême de ce type d'étiquetage, il y a celui qui est présent sur les paquets de cigarettes.

³⁹ Doyon et al. (2008) montre par exemple que, dans le cas des aliments fonctionnels, le niveau d'information a un effet positif sur la volonté à payer des consommateurs au Québec comme en France.

consommateurs. Par ailleurs, comme nous l'avons vu dans le cas de l'Union Européenne (voir Robach, 2010) ou encore dans l'exemple d'A&W, ces normes vont également s'appliquer aux fournisseurs non québécois et impliquer de leur part l'adoption de normes souvent plus strictes que celles en vigueur dans leurs pays d'origine. Ces normes plus élevées appliquées aux producteurs ont plusieurs implications en termes de bien-être au Québec mais également pour les pays partenaires. Au Québec, des normes habituellement plus élevées font que les producteurs agricoles québécois disposeront certainement d'un avantage compétitif lorsqu'il s'agira d'approvisionner ces différents marchés.⁴⁰ Ainsi, des politiques publiques favorisant des normes privées plus sévères devraient *à priori* :

- bénéficier aux consommateurs québécois qui sont de plus en plus exigeants,
- être rentables pour les producteurs agricoles québécois qui semblent disposer d'un avantage compétitif;
- profiter aux détaillants. En effet, même si la stratégie de différenciation est *à priori* coûteuse, celle-ci peut être réalisée dans un contexte de leadership par les coûts et en présence d'innovation technologique (Porter, 1985 : pp 17-18)⁴¹ qui la rend gagnante pour les différentes entreprises.

Étant donné le caractère « sophistiqué » du consommateur québécois, les normes privées joueront certainement un rôle de plus en plus important dans l'arsenal normatif des filières agricoles et agroalimentaires. L'analyse coûts-avantages des effets de leur mise en place pourrait s'avérer importante dans une perspective de développement durable.

⁴⁰ Beghin et Li (2013) montre que plus les producteurs d'un pays auront un avantage compétitif pour l'application des normes, plus les décideurs publics auront tendance à avoir un système de normalisation sévère.

⁴¹ Porter (1985) propose un schéma d'analyse des déterminants des avantages compétitifs des entreprises en considérant les chaînes de valeurs dans leur globalité. Cet auteur identifie – entre autres - trois principales sources d'avantages compétitifs à savoir (i) le leadership par les coûts se traduisant par des prix plus bas (ii) la différenciation des produits et (iii) les avantages technologiques provenant essentiellement des innovations. Le leadership par les coûts ou celui par les avantages technologiques se traduiront par un prix du produit final plus bas pour un profit équivalent à celui des entreprises concurrentes (Huggins et Izuski, 2011).

9 Conclusion

Ce rapport vise une meilleure compréhension des normes dans le domaine agroalimentaire dans une perspective d'équivalence des normes entre partenaires commerciaux.

La réciprocité des normes pour les produits alimentaires importés est devenue un sujet sensible auprès des intervenants de l'industrie agroalimentaire québécoise au cours des dernières années. Les producteurs agricoles et les transformateurs agroalimentaires du Québec souhaitent que les produits importés vendus au Québec soient assujettis aux mêmes exigences ou normes que les produits québécois.

Les normes sont de plus en plus présentes dans le secteur agricole et agroalimentaire et les trois principales raisons de la présence de ces normes sont la protection des consommateurs en présence d'information imparfaite, la présence d'externalités négatives liées à la production et/ou la consommation et la protection des producteurs en présence d'une asymétrie de l'information. La mise en place de normes vise alors une amélioration de l'utilité des consommateurs et/ou de la situation des producteurs. Cela implique que, selon les pays et les situations, les consommateurs valorisent ou non une norme et que, par conséquent, les choix optimaux de normes diffèrent selon les pays.

Lorsque les normes qui sont appliquées aux importations sont plus faibles que celles appliquées à la production locale, nous nous retrouvons *de facto* dans une situation dans laquelle, sur le marché québécois, des produits importés ayant des normes de production moins contraignantes cohabitent avec des produits locaux ayant des normes de production plus élevées. De plus, les producteurs étrangers se retrouvent à être avantagés en termes de coûts de production.

Le concept de réciprocité des normes n'a pas de définition juridique en droit commercial international. L'utilisation de cette expression dans le présent rapport vise à caractériser le fait que les interventions gouvernementales cherchent à corriger les situations d'asymétrie des normes en veillant à ce que les normes qui s'appliquent aux produits agricoles et agroalimentaires importés soient équivalentes à celles appliquées aux acteurs des filières agricoles québécoises. Il peut s'appliquer dans le cas des réglementations publiques et donc d'une conformité obligatoire des normes. Dans le cadre de normes de production volontaires, la réciprocité ne peut être mise en œuvre étant donné que la norme, du fait de son mode de conformité, ne s'applique pas forcément à tous les acteurs des filières agroalimentaires québécoises.

Un large éventail de mesures non tarifaires permet de traiter de la question d'asymétrie des normes et donc donner lieu à l'application de la réciprocité des normes. Ces mesures portent souvent sur des aspects liés à la santé humaine, aux problèmes environnementaux, au bien-être animal et à certaines normes sociales plus générales par exemple le droit du travail.

L'accès aux marchés internationaux est crucial pour l'industrie agroalimentaire québécoise, celle-ci vendant la majorité de ses produits à l'extérieur du Québec et ceux-ci étant majoritairement transformés (85 %). Il existe un consensus de plus en plus ferme entre les grands partenaires et ensembles commerciaux de coopérer pour accroître la transparence et l'encadrement des mesures non tarifaires et de leur application. Et, la participation active du Québec aux discussions bilatérales comme dans le cas des négociations entre le Canada et l'Union européenne est de nature à renforcer la capacité du Québec à favoriser la coopération règlementaire.

Deux types de mesures sont d'un intérêt particulier, lorsqu'il s'agit d'analyser les instruments à la disposition des gouvernements. Il s'agit (i) des mesures sanitaires et phytosanitaires et (ii) des obstacles techniques au commerce.

Par ailleurs, les MNT et les normes privées doivent être évaluées et davantage surveillées afin de s'assurer que les normes qui s'appliquent aux produits importés ne sont pas inférieures à celles des produits canadiens. Sans un tel mécanisme, la capacité du Québec et du Canada en matière de surveillance commerciale est fragilisée par rapport à ses partenaires commerciaux et leurs entreprises.

10 Références bibliographiques

Anders, S., et J. Caswell. 2009. Standards as barriers versus standards as catalysts: Assessing the impact of HACCP implementation on U.S. seafood imports. *American Journal of Agricultural Economics* 91: 310-321.

Beghin, J-C. et Y. Li. 2013. The political economy of food standard determination: international evidence from maximum residue limits. Working Paper No. 13011. Iowa State University, Department of Economics.

Brethour, C., B. Sparling, T.L. Moore et D. Bucknell.2006. Environmental and Economic Impact Assessments of Environmental Regulations for the Agriculture Sector. A Case Study of Hog Farming. Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Cloutier, M. 2006. Étude économique sur les coûts relatifs à l'étiquetage obligatoire des filières génétiquement modifiées (GM) versus non-GM au niveau québécois. Rapport préparé pour le MAPAQ.

Debailleul, G. 2008. Analyse comparative des réglementations environnementales concernant les productions animales et position relative du Québec ». *Série recherche du CREA*.

Deslisle, J-M. 2012. Réciprocité et commerce international. Comment renforcer les conditions d'une concurrence loyale? Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Paris.

Disdier, A-C. 2009. Les normes réglementaires, un protectionnisme déguisé? L'avis des idées. Disponible à l'adresse : <http://www.laviedesidees.fr/Les-normes-reglementaires-un.html>. Site consulté le 12 août 2013.

Doyon, M, Tamini, L D. et L. Saulais. 2008. Willingness to pay for functional foods: Experimental results from France and Quebec. *Journée du Pôle Parisien Alimentation: Analyse des choix alimentaires et méthodes expérimentales*, Paris, 3-5 décembre 2008.

European Commission. 2013. EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Trade Cross-cutting disciplines and Institutional provisions, Initial EU position paper. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151622.pdf

Fondation du Barreau du Québec. 2011. L'étiquetage des produits alimentaires et le développement durable. Aliments biologiques, Organismes génétiquement modifiés,

aliments issus du commerce équitable. Fondation du barreau du Québec, Québec, Canada.

Fulponi, Linda. December 2012. Private standards and food chain governance: selected issues. Trade and Agriculture Directorate, OECD. Présenté au INRA, AFD Séminaire International, décembre, 2012.

Henson, S. 2006. The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets. Paper prepared for the IATRC Summer Symposium Food regulation and trade: Institutional framework, concepts of analysis and empirical evidence. Bonn, Allemagne.

Henson, S. J., et T. Reardon. 2005. Private Agri-food Standards: Implications for Food Policy and the Agri-food System. *Food Policy*, vol. 30, pp. 241-253.

Henson, S. J., et J. Humphrey. 2013. Codex Alimentarius and private standards, Private food law, Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes, edited by: Bernd M.J. van der Meulen, Wageningen Academic Publishers, The Netherlands.
www.WageningenAcademic.com/EIFL-06.

Huggins, R et H Izuski. 2011. Competition, Competitive advantage, and clusters: the ideas of Michael Porter. Dans *Competition, Competitive Advantage and Clusters*. Édité par R. Huggins et H. Izuski. Oxford University Press.

Jaffee, S., et S. Henson. 2005. Agro-food exports from developing countries: the challenges posed by standards, global agricultural trade and developing countries, Chapter 6 in Aksoy, M. A., and Beghin, J. C. eds. *Global Agricultural Trade & Developing Countries*. The World Bank.

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des pêcheries du Québec [MAPAQ]. 2012. Résidus de pesticides dans les fruits et légumes frais vendus au Québec 2007-2011.

Organisation pour la Coopération Économique et le Développement [OECD]. 2003. *Agriculture, Trade and the Environment. The Pig Sector*. Main Report, Policies and Environment Division, AGR, OECD, JT00142538.

Organisation mondiale du commerce [OMC]. 2005a. Le commerce, les normes commerciales et l'OMC. Disponible à l'adresse

http://www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr05_f.htm. Site consulté le 9 septembre 2013.

Organisation mondiale du Commerce [OMC]. 2005b. Rapport sur le commerce mondial 2005.

Organisation mondiale du Commerce [OMC]. 2012. Rapport sur le commerce mondial 2012, Commerce et politiques publiques : gros plan sur les mesures non tarifaires au XXI^e siècle. Disponible à l'adresse http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report12_f.pdf. Site consulté le 9 septembre 2013.

Organisation mondiale du Commerce [OMC]. 2013. Rapport sur le commerce mondial 2013, Facteurs déterminant l'avenir du commerce mondial. Disponible à l'adresse http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report13_f.pdf. Site consulté le 8 octobre 2013.

Porter, M.E. 1985. Competitive advantage: creating and sustaining superior performance. New York, NY: Free Press.

Robach, M. 2010. La vision du secteur privé sur les normes privées – Quelques approches susceptibles de réduire les conflits actuels et futurs entre les normes publiques et les normes privées. Conf. OIE 2010, 7-13.

Smith, G. 2010. Interactions entre normes publiques et normes privées dans la filière alimentaire. Éditions OCDE. Disponible à l'adresse www.oecd.org/fr/tad/echanges-agricoles/45013521.pdf. Site consulté le 9 septembre 2013.

Stanton, Gretchen H., Senior Counsellor Agriculture and Commodities Division World Trade Organization. 2013. The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, EIO (Engaging Intergovernmental Organizations) 2013, Geneva, Switzerland.

United Nations Conference on Trade and development [CNUCED]. 2012. Classification of non-tariff measures - February 2012 version. Disponible à <http://www.unctad.info/fr/Trade-Analysis-Branch/Key-Areas/Non-Tariff-Measures/>. Site consulté le 11 septembre 2013.

U.S. Chamber of Commerce. April 2013, Technical Barriers to Trade (TBT) and Sanitary/Phyto-Sanitary (SPS) Concerns in an EU-U.S. Trade and Investment Agreement.

United States Trade Representative. March 2013. 2013 Report on Sanitary and Phytosanitary Measures.

United States Trade Representative. April 2013. 2013 Report on Technical Barriers to Trade.

Valceschini, E., Saulais, L., et S. Barrey. 2005. Articulation entre réglementation, normalisation et référentiels privés dans les industries agroalimentaires. Rapport final, rapport d'une étude financée par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche – Direction des Politiques Économique et Internationale (référence MAP 05 D1 05 01).

van Tongeren F. Beghin J. et Marette, S. 2009. A Cost-Benefit Framework for the assessment of Non-Tariffs Measures in Agro-Food Trade. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No 21.

van Tongeren F., Disdier A-C., Komorowska, J. Marette S. et von Lampe M. 2010. Case Studies of Costs and Benefits of Non-Tariff Measures: Cheese, Shrimp and Flowers. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No 28.

Xiong, B. et J. C. Beghin. 2012. Stringent Maximum Residue Limits, Protectionism, and Competitiveness: The Cases of the US and Canada. Working Paper No. 12024. Iowa State University, Department of Economics.

Xiong, B. et J. C. Beghin. 2013. Disentangling demand-enhancing and trade-cost effects of maximum residue regulations. Working Paper No. 11019, Iowa State University, Department of Economics.

11 Annexes

11.1 Annexe 1. Quelques éléments de définition

Règlement technique

« Un règlement technique est un document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés ». Annexe 1 de l'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC), OMC.⁴²

Normes

« Une norme est un document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés ». Annexe 1 de l'Accord sur les OTC, OMC.⁴³

Dans les différents textes de l'OMC, la traduction consacrée pour le terme de « norme » est celle de « standard ».⁴⁴ Nous utiliserons les deux termes de manière interchangeable.

Normes minimales

L'expression « norme minimale » n'est pas non plus employée dans l'Accord OTC ni dans l'Accord SPS. les normes minimales sont employées pour des produits qui peuvent être différenciés verticalement, c'est-à-dire qui ont des caractéristiques permettant de les classer selon des critères objectifs. Les normes de sécurité sanitaire des aliments (information imparfaite) et les normes environnementales (externalités environnementales) sont souvent

⁴² Le texte de l'Accord est disponible à l'adresse http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt_f.htm . Site consulté le 21 août 2013.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Voir la version anglaise de l'Accord OTC à l'adresse http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm#annex1. Site consulté le 21 août 2013.

des normes minimales. Dans l'Accord OTC, les normes minimales volontaires sont appelées « normes » tout court et les normes minimales obligatoires sont appelées « règlements techniques ». (OMC, 2005 : p 37).

Normes obligatoires et normes volontaires

« La distinction entre normes volontaires et obligatoires est courante parmi les économistes et les spécialistes de la question tandis que, dans la terminologie de l'OMC, le mot « norme » ne désigne que les normes volontaires. L'expression « norme obligatoire » n'existe pas dans les textes de l'OMC. Les normes obligatoires sont appelées « règlements techniques » (dans l'Accord OTC) ou « mesures sanitaires et phytosanitaires ». (OMC, 2005 : p 37).

Dans le présent document et conformément à la littérature économique sur les normes⁴⁵, nous utiliserons le terme de normes obligatoires pour désigner les normes édictées par les règlements et qui ont un caractère obligatoire.

Mesures sanitaires et phytosanitaires

« Les mesures sanitaires ou phytosanitaires comprennent toutes lois, tous décrets, toutes réglementations, toutes prescriptions et toutes procédures pertinents, y compris, entre autres choses, les critères relatifs au produit final; les procédés et méthodes de production; les procédures d'essai, d'inspection, de certification et d'homologation; les régimes de quarantaine, y compris les prescriptions pertinentes liées au transport d'animaux ou de végétaux ou aux matières nécessaires à leur survie pendant le transport; les dispositions relatives aux méthodes statistiques, procédures d'échantillonnage et méthodes d'évaluation des risques pertinentes; et les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage directement liées à l'innocuité des produits alimentaires. » Annexe 1 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), OMC.⁴⁶

⁴⁵ Voir par exemple OMC (2005) et AAC (2012).

⁴⁶ Le texte de l'Accord SPS est disponible à l'adresse http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/15sps_02_f.htm Site consulté le 21 août 2013.

Mesures non tarifaires

Les mesures non tarifaires (MNT) sont des mesures autres que les droits de douane ordinaires qui sont susceptibles d'avoir un effet économique sur les échanges internationaux de biens et de modifier les quantités échangées, les prix ou les deux (MAST, 2008).

Harmonisation

« Établissement, reconnaissance et application de mesures sanitaires et phytosanitaires communes par différents Membres. » Annexe 1 de l'Accord sur les OTC, OMC.⁴⁷

⁴⁷ Ibid.

11.2 Annexe 2. Exemples de non-réciprocité affectant l'industrie agroalimentaire du Québec⁴⁸

1. Un premier exemple concerne le problème d'accès à des produits antiparasitaires homologués aux États-Unis seulement. Cette situation touche les produits importés similaires à ceux produits au Québec. Dans ce cas, le produit agricole importé a été cultivé en utilisant un pesticide qui n'est pas disponible au Québec offrant un meilleur contrôle des ravageurs ou à meilleur prix. Par exemple, le coût de production de ces deux produits sera donc différent, mais les deux produits seront vendus au même prix au Québec.

Même si l'harmonisation des homologations s'est améliorée depuis 10 ans entre le Canada et les États-Unis, les données de l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) démontrent encore un écart de 30 % des produits en faveur des États-Unis. Il faut préciser que l'ARLA travaille actuellement en collaboration avec ses homologues d'autres pays afin d'harmoniser les processus de réglementation des produits antiparasitaires. Un des problèmes rencontrés par les fournisseurs de produits antiparasitaires est le coût d'une homologation de leurs produits au Canada et du potentiel de marché plus limité. Du côté des solutions, Santé Canada développe actuellement une approche d'homologation axée uniquement sur la santé (résidus et innocuité) et l'environnement en délaissant le volet efficacité. Ceci aura comme effet de réduire le coût des homologations au Canada (plus besoin de tests d'efficacité). De plus, Santé Canada accepte maintenant les résultats de tests réalisés dans des zones de culture américaines comparables au Québec ou ailleurs au Canada. Ceci a également comme conséquence de faciliter l'homologation de pesticides au Canada.

2. Il existe également des problèmes de réciprocité des normes pour les produits canadiens exportés. La considération des limites maximales de résidus (LMR) par les pays importateurs de produits québécois est un exemple. Au Canada, lorsqu'un pesticide n'est pas homologué et qu'il n'existe pas de LMR, on applique alors une LMR de 0,1 ppm pour les produits importés. Par contre, aux États-Unis, si le pesticide n'est pas homologué et qu'il n'existe pas de LMR, la norme américaine appliquée est de 0 ppm sur les produits canadiens. Par exemple, le fenpyroximate est homologué aux États-Unis dans la fraise, mais pas au Canada. La LMR américaine est de 1 ppm et de 0,1 ppm au Canada. Les producteurs américains peuvent donc exporter leurs fraises au Canada même si elles ont été traitées avec ce produit qui n'est pas homologué au Canada. À l'inverse, le phosmet n'est pas homologué dans la carotte aux États-Unis et il n'existe pas de LMR. Les exportations de carottes canadiennes doivent donc rencontrer la norme de 0 ppm soit l'absence de toute

⁴⁸ Source : MAPAQ 2014.

trace détectable de ce pesticide sur les carottes. Des exemples similaires peuvent être donnés pour le métiram dans la carotte, le chlorothalonil dans la fraise et l'iprodione dans le poireau.

3. Les résidus de pesticides, voir :

<http://www.politiquesa.gouv.qc.ca/fruits-et-legumes-un-controle-efficace-des-residus-de-pesticides/>

4. L'utilisation de cuves de cuivre pour la fabrication du fromage parmesan en Union européenne alors que les cuves de cuivre ne sont pas autorisées au Canada.

5. L'absence de normes concernant la présence d'E. coli dans la production de certains fromages en Union européenne contrairement au Canada.

6. L'utilisation du Carbadox dans les élevages de porcs américains.

7. L'utilisation du bromure de méthyle dans la culture de la fraise aux États-Unis.

8. La présence de sorbate de potassium dans les muffins importés de Californie en quantité sept fois plus élevée que la dose permise au Canada.

9. L'importation de produits de canard en provenance d'Europe, principalement de Hongrie, qui ne rencontre pas les exigences réglementaires canadiennes notamment à l'égard de l'utilisation de médicaments.

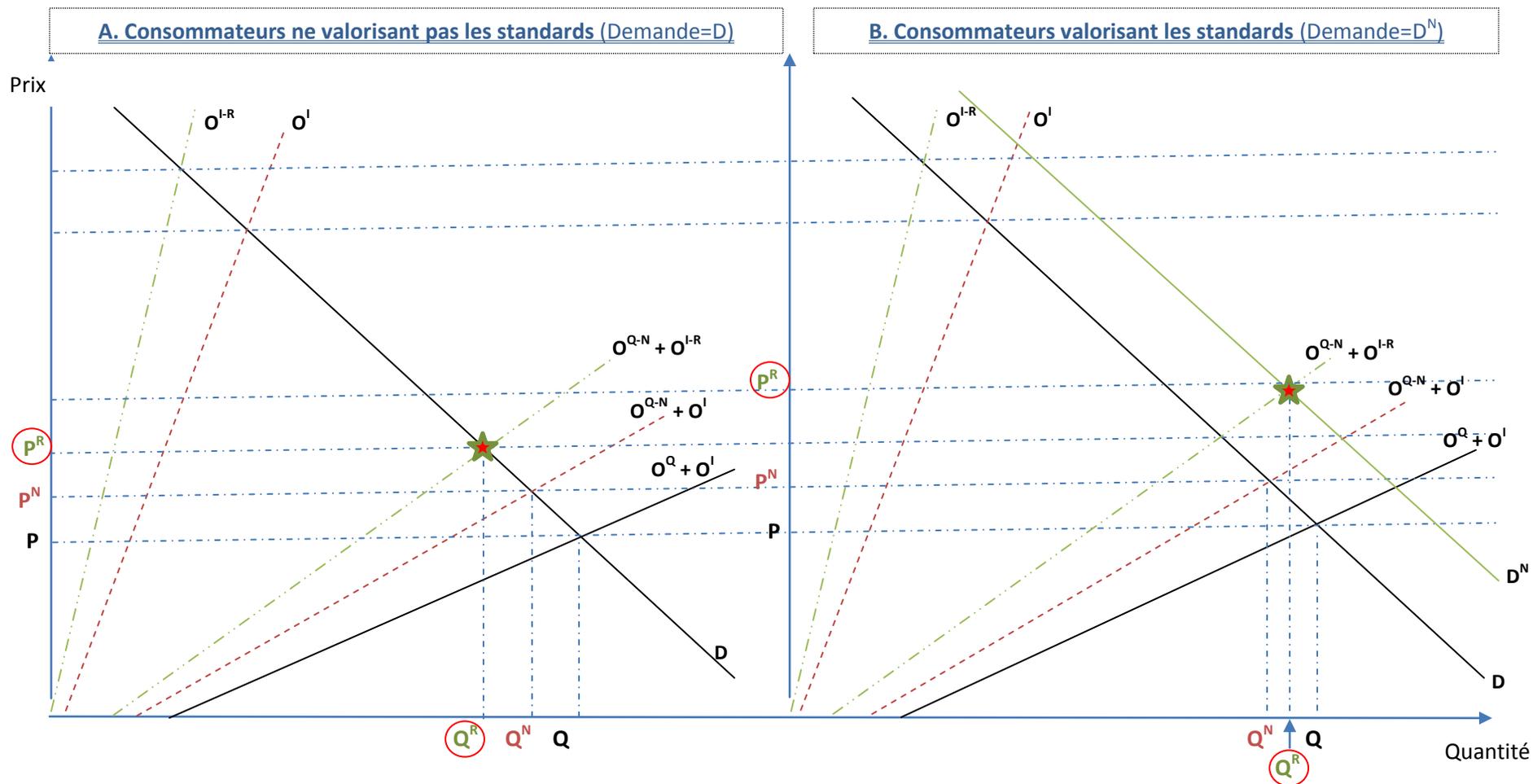
11.3 Annexe 3. Impacts de la mise en place de normes à la production et aux importations

La figure A1 présente les effets de la mise en place de normes à la production et pour les importations. Elle tient compte de la possibilité d'une asymétrie de normes entre production locale et importations.

Dans le panneau de gauche, les consommateurs ne valorisent pas les normes qui sont mises en place. Dans ce cas, la mise en place de normes sévères et l'application de mêmes normes aux frontières se traduisent par une diminution de l'offre globale et une augmentation du prix intérieur. Dans le panneau de droite, les consommateurs valorisent les normes qui sont

mises en place. Sur la base de la littérature consultée, pour plusieurs des produits agricoles et agroalimentaires, nous pouvons supposer qu'il s'agit là de la situation dans laquelle se trouve le consommateur québécois. Des normes de production et d'importations sévères se traduisent par une hausse du prix du produit sur le marché intérieur et une baisse légère de la demande. Cependant, il est possible que l'imposition des normes à la production locale comme aux importations aboutisse à une demande intérieure plus élevée que la situation initiale. Dans ce cas, les normes élevées appliquées à la production et aux importations se retrouvent à catalyser la production locale et les échanges (Voir Jaffee et Hanson (2005) pour des détails). Xiong et Beghin (2013) montrent que c'est notamment le cas pour les pays de l'OCDE et leurs importations en provenance des pays développés. Par contre, l'application du même niveau de normes aux importations des pays en développement se retrouve à réduire le volume d'importations en provenance de ces économies. Pour les États-Unis, Xiong et Beghin (2012) trouvent que les exportations sont négativement affectées par la sévérité des normes en vigueur dans le pays de destination. Ce n'est pas le cas du Canada étant donné les normes élevées qui sont appliquées à ses producteurs. Ces auteurs trouvent également que les importations du Canada semblent indépendantes de son propre niveau de réglementation comme de celui de ses partenaires commerciaux. À la figure A1, la courbe de demande se déplacerait un peu plus vers la droite.

Figure A1. Impacts de la mise en place de normes à la production et aux importations



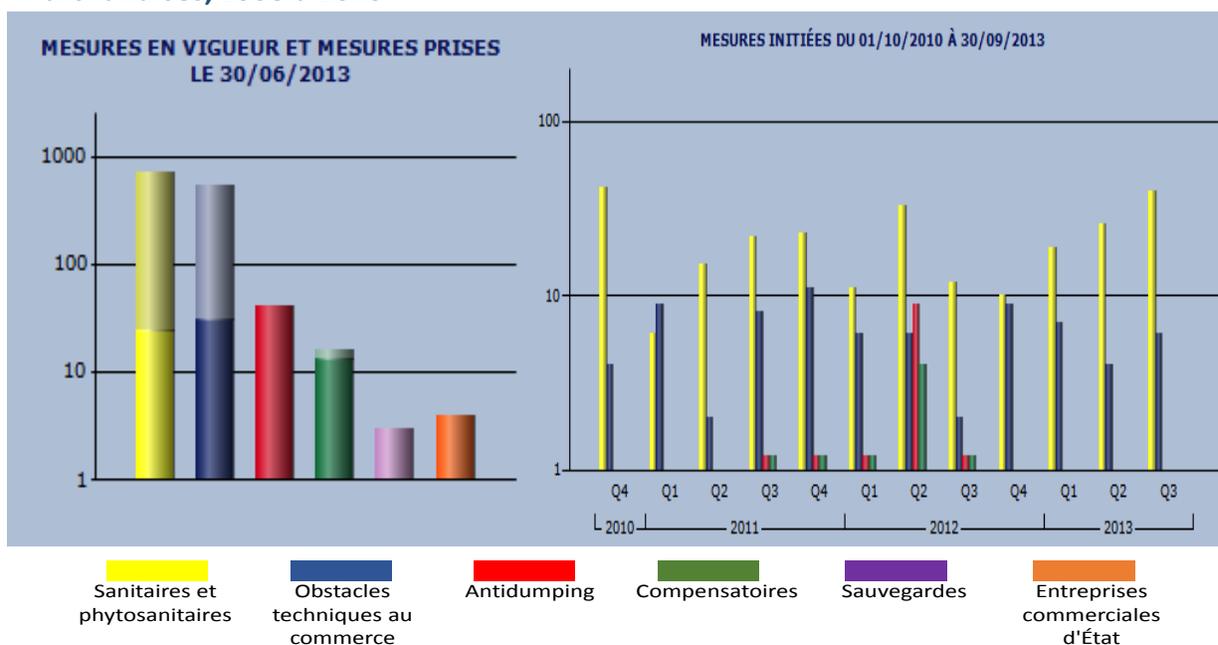
- Situation sans présence de normes (producteurs québécois (O^Q) et avec des Importations (O^I): Prix= P et Quantité= Q .
- - - Situation avec présence de normes pour les producteurs québécois (O^{Q-N}) et absence de normes aux importations (O^I): Prix= P^N et Quantité= Q^N .
- ... Situation avec présence de normes pour les producteurs québécois (O^{Q-N}) et pour les importations (O^{I-R}): Prix= P^R et Quantité= Q^R .

11.4 Annexe 4. MNT sur le commerce des marchandises initiées par le Canada pour la période allant de 1995 à 2013

Le portail intégré d'information commerciale (I-TIP) nous permet de constater qu'entre 1995 et 2013, le Canada a initié 667 mesures SPS et 492 mesures OTC, dont respectivement 24 et 31 mesures sont actuellement en vigueur. La figure A2 présente ces mesures non tarifaires sur le commerce de marchandises initiées par le Canada à l'OMC.

Figure A2. Résumé des MNT sur le commerce des marchandises initiées par le Canada pour la période allant de 1995 à 2013

Mesures non tarifaires (MNT) initiées par le Canada à l'OMC sur le commerce des marchandises, 1995 à 2013



Note: Les barres totales du graphe de gauche représentent les mesures initiées par le Canada depuis la création de l'OMC en 1995, dont la portion non hachurée représente les mesures en vigueur actuellement.

Source : Portail intégré d'information commerciale (I-TIP), OMC, 2013; (<http://i-tip.wto.org/goods/default.aspx?language=fr>).

À titre d'exemple, au cours des derniers mois, le Canada a initié un nombre croissant de mesures SPS : 85 nouvelles mesures SPS au cours des 3 premiers trimestres de 2013. Elles visent très majoritairement les limites maximales des résidus (LMR) que le Canada entend imposer à ses partenaires commerciaux membres de l'OMC. Quant aux mesures OTC, celles touchant l'agroalimentaire sont en nombre limité et bien inférieur aux SPS. À souligner à titre d'exemple, une notification du Canada au Comité des OTC en date du 19 juillet 2013, qui présente un document de travail sur le nouveau cadre de réglementation pour

l'inspection fédérale des aliments. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) propose d'intégrer les 13 règlements fédéraux en vigueur au Canada en matière d'inspection des aliments en un système unique, le 1^{er} janvier 2015. Ces modifications auront vraisemblablement un impact significatif en termes de MNT sur le commerce alimentaire interprovincial et international.⁴⁹

⁴⁹ L'objectif est de faire en sorte que les règlements pris en vertu de trois textes législatifs d'inspection de l'ACIA (la Loi sur les produits agricoles au Canada, la Loi sur l'inspection du poisson et la Loi sur l'inspection des viandes) soient regroupés dans la réglementation proposée dans le cadre de la nouvelle Loi sur la salubrité des aliments au Canada (LSAC). Cette réglementation représentera aussi une étape importante dans la mise en œuvre du modèle amélioré d'inspection des aliments de l'ACIA. Le document de travail notifié expose les éléments proposés du cadre général de la nouvelle réglementation fédérale en matière d'inspection des aliments. L'ACIA propose de remplacer treize règlements fédéraux distincts sur l'inspection des aliments par une réglementation unique qui comprend :

a) des dispositions horizontales s'appliquant à tous les aliments importés et préparés pour le commerce interprovincial (par exemple délivrance de permis, mesures de contrôle préventif, exigences axées sur les résultats, traçabilité, tenue de dossiers et mécanismes d'examen et de recours);b) des exigences en matière de salubrité particulières à certains aliments (par exemple fruits et légumes frais), des dispositions relatives au commerce de produits particuliers et à la protection des consommateurs (par exemple étiquetage, normes d'identité); et

c) une réglementation complémentaire concernant la communication de renseignements et les sanctions administratives pécuniaires.

12 ADDENDA : Regard juridique au sujet de la problématique désignée dans le milieu agroalimentaire comme étant celle de la « réciprocité des normes »

PAR COURRIEL

Québec, le 4 avril 2014

Objet : Regard juridique au sujet de la problématique désignée dans le milieu agroalimentaire comme étant celle de la « réciprocité des normes »

La présente vise à répondre à une demande d'avis formulée par le CIRANO au sujet d'un rapport de projet présenté au MAPAQ et relatif à la problématique désignée dans le milieu agroalimentaire comme étant celle de la « réciprocité des normes ».

Depuis quelques années déjà, le milieu agroalimentaire est aux prises avec le problème qu'il désigne comme celui de « la réciprocité des normes ». Cette expression signifie essentiellement que, alors que le secteur agroalimentaire québécois et canadien est soumis à un grand nombre de règles et de normes assurant la qualité des produits et la protection de l'environnement, certains produits importés ne seraient pas soumis à des exigences aussi importantes ou encore, et plus probablement, ils ne respecteraient pas *de facto* les règles et normes qui leur sont applicables sur leur territoire. De ce fait, ces produits importés bénéficieraient d'un certain « avantage concurrentiel » sur les produits canadiens ou, aux yeux de certains intervenants, leur mise en marché sur le territoire canadien équivaldrait à une « concurrence déloyale ».

Ce problème, soulevé entre autres dans le cadre des mémoires présentés à la Commission Pronovost, est ressenti dans plusieurs types de productions en lien avec différentes règles et normes. Le présent Rapport de projet en fait état, notamment à la section 8.

Ce défi de la « réciprocité des normes », probablement le plus grand du secteur agroalimentaire pour l'heure, risque d'être exacerbé au cours des prochaines années en raison des différentes ententes de libéralisation des échanges auxquelles participe ou participera le Canada.

Or, malgré l'importance de ce phénomène, « la réciprocité des normes » ne se traduit pas dans le domaine juridique de la même manière que le milieu agroalimentaire le conçoit. Ainsi, comme nous le verrons, il n'existe pas une définition juridique des termes « réciprocité des normes » et il existe encore moins un concept qui porterait ce nom. Au contraire, le terme « réciprocité » employé dans le cadre des accords de libéralisation des échanges vise une tout autre réalité, ce qui n'est pas sans teinter les avenues juridiques qui peuvent légalement être développées pour appuyer le secteur agroalimentaire face au défi décrit plus haut. En effet, les politiques ou instruments juridiques qui pourraient contribuer à contrer ce phénomène doivent nécessairement respecter le droit national et international.

Le rapport n'étant pas un avis juridique, le regard d'un juriste était souhaité afin de répondre à deux questions précises qui sont au cœur de ce document :

- 1- Existe-t-il, en droit international, un concept de « réciprocité des normes » ou encore une définition des termes « réciprocités des normes »?
- 2- Sinon, est-il possible de définir la problématique de la « réciprocité des normes » telle que l'entend le milieu agricole au regard du droit international?

Nous répondrons à ces questions dans une première partie de ce document alors que la seconde partie présentera les principaux aspects de droit à considérer et à approfondir pour envisager la problématique de la « réciprocité des normes » au plan juridique.

I- Le droit international et la problématique désignée dans le milieu agroalimentaire comme étant celle de la « réciprocité des normes »

Comme mentionné en introduction, le problème « de la réciprocité des normes », tel que conceptualisé par le milieu agroalimentaire, ne se traduit pas en ces termes dans le

domaine juridique. Il n'existe donc pas une définition juridique des termes « réciprocité des normes » et il existe encore moins un concept ou un principe qui porterait ce nom.

Au contraire, le terme « réciprocité », lorsqu'il est utilisé en droit international et particulièrement en droit international économique (celui qui encadre la libéralisation des échanges), réfère à une tout autre réalité.

En effet, la réciprocité en droit international économique découle du principe de non-discrimination, pierre d'assise du système commercial international. Le principe de non-discrimination est composé du « principe du traitement de la nation la plus favorisée » (NPF) et du « principe du traitement national » (TN).

Aux termes des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le principe de non-discrimination signifie que les États ne peuvent pas établir de discriminations entre leurs partenaires commerciaux non plus qu'entre les produits nationaux et les produits importés. Ces règles sont fondamentales au point de constituer les premiers articles du GATT.

Le premier article du GATT stipule :

« 1. Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III. (...)»⁵⁰ »

L'article III du GATT, quant à lui, pose la règle que les produits importés ne doivent pas être soumis à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits d'origine nationale en ce qui concerne «toutes lois, tous règlements ou toute prescription

⁵⁰ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), art. I, [En ligne] http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf, (consulté le 28 mars 2014) ;

affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur »⁵¹.

En résumé, le principe de non-discrimination, que ce soit à travers le TN (entre produits nationaux et importés) ou le TNPF (entre Parties) pose les bases des conditions de négociation de la libéralisation des échanges et de la concurrence dans un cadre de marché libéralisé. Ce principe constitue l'une des pierres d'assise du système commercial qui comprend notamment *l'Accord sur l'agriculture* (AA) et *l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* (ASPS),

Dans ce contexte et selon le lexique même des accords commerciaux et des décisions rendues par l'Organe de règlement des différends de l'OMC, le terme « réciprocité » réfère à la manière de négocier les concessions faites par les Membres entre eux (qu'elles soient tarifaires ou autres) et non à la réciprocité entre les normes applicables au secteur agroalimentaire ou à tout autre secteur.

Les extraits suivants des textes des accords de l'OMC témoignent du sens accordé au terme « réciprocité » au regard du droit international économique.

L'article XVII du GATT mentionne ce qui suit :

Article XVII

Entreprises commerciales d'État

(...)

3. (...) c'est pourquoi il est important, pour assurer le développement du commerce international, d'engager des **négociations sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels**, afin de limiter ou de réduire ces entraves.

[Les soulignements sont les nôtres]

⁵¹ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), art. III, [En ligne] http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf, (consulté le 28 mars 2014) ;

L'article XXVIII jumelle aussi le terme « réciprocité » aux négociations des engagements de libéralisation.

Article XXVIII bis

Négociations tarifaires

1. Les parties contractantes reconnaissent que les droits de douane constituent souvent de sérieux obstacles au commerce; **c'est pourquoi les négociations visent, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels,** à la réduction substantielle du niveau général des droits de douane et des autres impositions perçues à l'importation et à l'exportation, en particulier à la réduction des droits élevés qui entravent les importations de marchandises même en quantités minimales, présentent, lorsqu'elles sont menées en tenant dûment compte des objectifs du présent Accord et des besoins différents de chaque partie contractante, une grande importance pour l'expansion du commerce international. En conséquence, les PARTIES CONTRACTANTES peuvent organiser périodiquement de telles négociations.

[Les soulignements sont les nôtres]

Finalement, les articles XXXVI et Ad article XXXVI du GATT associent le terme réciprocité au traitement spécial et différencié que peuvent obtenir les pays à économie en voie de développement dans le cadre de négociations de libéralisation des échanges, en guise d'exception au principe de non-discrimination :

Article XXXVI

Principes et objectifs

(...)

8. Les parties contractantes développées **n'attendent pas de réciprocité pour les engagements** pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer

les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées.*

[Les soulignements sont les nôtres]

Ad Article XXXVI

(...)

Paragraphe 8

Il est entendu que l'expression « n'attendent pas de réciprocité » signifie, conformément aux objectifs énoncés dans cet article, qu'on ne devrait pas attendre d'une partie contractante peu développée qu'elle apporte, au cours de négociations commerciales, une contribution incompatible avec les besoins de son développement, de ses finances et de son commerce, compte tenu de l'évolution passée des échanges.

Mentionnons que, bien que l'AA et l'ASPS ne contiennent pas le mot « réciprocité », le principe de non-discrimination en teinte toute la logique et les échanges de produits demeurent soumis aux règles générales du GATT.

À la lumière de ce qui précède, il est possible de conclure que, en droit international économique, le terme « réciprocité » est utilisé pour qualifier le mécanisme de négociation des avantages et concessions accordées entre États. Les avantages et concessions doivent être réciproques. Ce terme est particulièrement présent dans la littérature de droit international économique en matière de traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement comme une exception généralement acceptée au principe de non-discrimination.

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis qu'il serait périlleux pour le Québec ou le Canada de définir le problème que rencontre le milieu agroalimentaire en utilisant les termes « réciprocité des normes » ne serait-ce que parce que le terme réciprocité réfère à une tout autre réalité que ce que le secteur identifie.

De plus, le choix des mots en droit étant extrêmement important et pouvant entraîner des conséquences juridiques peu souhaitables, il m'apparaît essentiel de conseiller aux

représentants du MAPAQ de bien clarifier les termes et expressions qu'ils choisiront d'employer pour la suite de cette réflexion. Utiliser les termes « réciprocité des normes » sous-tend un certain risque pour le Canada d'aller à l'encontre des engagements internationaux qu'il a contractés à travers les accords de l'OMC et autres accords visant la libéralisation des échanges, dont l'une des pierres d'assise est le principe de non-discrimination.

De même, les termes « concept » et « principe » ont une portée précise en droit qui ne s'applique pas du tout à la réalité juridique que sous-tend la problématique que le milieu agroalimentaire désigne comme celle de la « réciprocité des normes ».

Il faut donc porter une attention particulière à la conformité avec le droit international économique des termes utilisés mais également des solutions envisagées pour faire face au défi qui pèse sur le secteur agroalimentaire.

II- Les principaux éléments à approfondir pour une réflexion juridique au sujet de la problématique désignée dans le milieu agroalimentaire comme étant celle de la « réciprocité des normes »

Les moyens juridiques et politiques qui seront retenus pour faire face au défi qui pèse sur le secteur agroalimentaire doivent évidemment tenir compte de l'encadrement juridique national et international. Il n'est pas possible ici de formuler une opinion juridique sur ce que devraient être ces moyens puisque cette réflexion demande une analyse beaucoup plus poussée. Il nous apparaissait toutefois important de poser quelques jalons à cette réflexion en soulignant certains des éléments les plus importants à prendre en compte en droit international économique comme en droit national.

i) L'équivalence

La terminologie utilisée à l'OMC et qui se rapproche le plus de ce que le secteur agroalimentaire désigne comme « le problème de la réciprocité des normes » touche à la notion « d'équivalence » que l'on retrouve notamment à l'article 4 de *l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*.

En effet, les problèmes rencontrés par le secteur agroalimentaire et compris dans l'expression « réciprocité des normes » réfèrent aux deux situations identifiées en introduction. La première situation est celle où les produits importés ne sont pas soumis aux mêmes normes et règlements que les produits canadiens (ce qui n'est pas en soi une contravention au droit international) et de ce fait, n'atteignent pas le niveau de protection de la santé des personnes, animaux, végétaux ou de la protection de l'environnement identifié comme nécessaire par le Canada. La seconde situation est celle où les produits, quoiqu'étant soumis à un régime considéré comme équivalent par le Canada, ne respectent pas *de facto* les règles et normes qui leur sont applicables.

La première situation renvoie à la procédure de reconnaissance d'équivalence. L'article 4 de *l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* prévoit ce qui suit :

« 1. Les Membres accepteront les mesures sanitaires ou phytosanitaires d'autres Membres comme équivalentes, même si ces mesures diffèrent des leurs ou de celles qui sont utilisées par d'autres Membres s'occupant du commerce du même produit, si le Membre exportateur démontre objectivement au Membre importateur qu'avec ses mesures le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire dans le Membre importateur est atteint. À cette fin, un accès raisonnable sera ménagé au Membre importateur qui en fera la demande pour des inspections, des essais et autres procédures pertinentes.

(...)»

Aux termes de différentes décisions prises relativement à la mise en œuvre de l'article 4 de *l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, ces précisions sont apportées à la notion d'équivalence⁵² :

« Aux fins de cette notification, l'équivalence est définie comme étant l'état dans lequel des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées dans un pays exportateur, bien que différentes des mesures appliquées dans un pays importateur, permettent d'atteindre, ainsi qu'il est démontré par le pays exportateur et reconnu par le pays importateur, le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire du pays importateur. Une détermination de la reconnaissance de l'équivalence peut être établie pour une mesure spécifique ou pour des mesures concernant un produit particulier ou des catégories particulières de produits, ou à l'échelle des systèmes⁵³. »

Il s'agirait donc d'évaluer en droit si cette procédure peut être renforcée au Canada avec tous les outils juridiques disponibles pour ce faire et en prenant en compte des difficultés rencontrées par le secteur agroalimentaire en la matière. Dans ce cadre, il serait important d'analyser les différents accords de reconnaissance mutuelle que peut signer et ratifier le Canada tant au plan bilatéral et multilatéral.

⁵² Voir notamment la Décision G/SPS/19/Rev.2 du 23 juillet 2004 et la Décision G/SPS/7/Rev.2/Add.1 du 25 juillet 2002.

⁵³ G/SPS/7/Rev./Add.1 du 25 juillet 2002

La seconde situation réfère davantage aux mécanismes de contrôle et de surveillance que le Canada préconise pour s'assurer que les produits importés atteignent le niveau de protection jugé comme nécessaire et suffisant par le Canada.

C'est dans ce cadre que s'inscrit un mécanisme de contrôle supplémentaire, comme l'« Interagency Trade Enforcement Center » (ITEC) aux États-Unis et des mécanismes juridiques que sous-tend la politique de « Trade defence » dans l'Union européenne. Une analyse juridique plus poussée des mécanismes existants au regard des impératifs du droit national serait à envisager si toutefois cette option était retenue.

Il serait également nécessaire d'évaluer l'impact des changements législatifs apportés récemment par le gouvernement fédéral en matière agroalimentaire notamment ceux apportés par la nouvelle *Loi sur la sécurité des produits de consommation* afin d'évaluer les opportunités qu'elle offre pour répondre au problème de la « réciprocité des normes », le cas échéant.

ii) L'harmonisation et les différents types de normalisation

Le problème de la « réciprocité des normes » renvoie également inévitablement au phénomène de l'harmonisation des réglementations et des normes, avenue très clairement préconisée par *l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*⁵⁴ en particulier et par le système commercial en général.

Toute la mécanique mise sur pied pour encourager l'harmonisation des réglementations et des normes fait en sorte que, dans le secteur agroalimentaire en particulier, les normes, qu'elles soient privées ou qu'elles soient des normes internationales formelles, en viennent à constituer *de facto* le droit applicable dans le domaine⁵⁵.

Compte tenu de l'importance du phénomène, il est important de bien distinguer les différentes catégories de normes. Elles ne peuvent pas être uniquement catégorisées en

⁵⁴ *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, art. 3.

⁵⁵ Voir notamment Parent G., et M.-C. Desjardins, « The Transformation of Law through International Standards: The Exemple of Agri-Food Products », *Food Studies: An Interdisciplinary Journal*, 2012;

normes privées ou publiques. De plus, elles auront un impact différent selon leur mode d'incorporation par le droit international et national. Certaines normes sont incorporées directement aux instruments juridiques par renvoi. D'autres sont reconnues par des instruments juridiques comme étant des normes de référence alors que certaines gravitent autour des instruments juridiques mais n'en font pas partie intégrante.

Toutes ces distinctions doivent être comprises, envisagées et prises en compte pour pouvoir adopter des outils juridiques appropriés pour faire face au problème de la « réciprocité des normes ».

iii) Considérations éthiques et sociales

Bien entendu, fort de sa *Charte canadienne des droits et libertés* mais également de nombreuses lois qui assurent entre autres des conditions de travail décentes et qui prennent en compte des considérations éthiques importantes, le Canada impose de ce fait le respect de ces différents droits et libertés au secteur agroalimentaire.

Cependant, pour l'heure, le droit international économique ne fait pas de place à des exceptions au principe de non-discrimination qui pourraient viser à empêcher l'entrée de produits qui ne respectent pas les droits des travailleurs ou certaines considérations éthiques.

Il est donc périlleux en droit d'amalgamer dans une même réflexion sur la « réciprocité des normes » les considérations environnementales, de santé, sociales et éthiques. Qui plus est, chacune d'entre elles peut recevoir une analyse juridique différente au regard du droit international économique. Aussi, les problèmes soulevés par le manque de « réciprocité des normes » devraient être détaillés. Le droit (règles et normes) visé et non respecté par les produits importés devrait être précisé afin que des solutions juridiques précises et viables puissent être mises sur pied.

iv) Séparation des pouvoirs

En vertu de l'article 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement fédéral possède le pouvoir exclusif de légiférer en matière « d'échanges et de commerce ». Les tribunaux ont considéré que cette compétence fédérale comportait trois volets : le pouvoir de légiférer en exclusivité sur le commerce international, sur le commerce interprovincial et sur le commerce en général⁵⁶. Dans ce dernier cas, relèveront de la compétence fédérale exclusive les lois qui ne visent pas un commerce en particulier.

Les provinces détiennent quant à elles la compétence exclusive de légiférer relativement au commerce d'un bien ou d'un service en particulier dans la province et relativement aux entreprises d'une nature locale⁵⁷.

La jurisprudence a confirmé la compétence des provinces de légiférer relativement aux produits et services dans les secteurs industriels et agricoles (production, commercialisation, entreposage, emballage, transport et mise en marché)⁵⁸. La mise en marché peut notamment être assujettie à des contrôles de qualité. La compétence provinciale sur le commerce n'est limitée que par la notion d'extraterritorialité⁵⁹.

Enfin, les ordres de gouvernement fédéral et provincial se partagent la compétence de légiférer en matière d'agriculture en vertu de l'article 95 (L.C. 1867).

Ainsi, toutes ces considérations relatives au partage des pouvoirs législatifs, en plus des délégations de certains pouvoirs en matière de commerce agroalimentaire par le fédéral au profit d'offices de producteurs, doivent être considérées dans l'élaboration d'outils juridiques et politiques qui viseraient à contrer le problème de la « réciprocité des normes ».

Qui plus est, à l'instar des négociations de l'AECG, la participation des provinces peut devenir de plus en plus stratégique en matière de négociation commerciale notamment

⁵⁶ Voir notamment : (*Citizens' Insurance Company of Canada v. Parsons*, (1881) 7 App. Cas. 96; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 302).

⁵⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, Art, 92(10) et 92 (13).

⁵⁸ *Loi constitutionnelle de 1867*, Art. 92 (10), 92(13)

⁵⁹ Voir : H. Brun, G Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel 5^e édition*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2008

en matière de mesures non-tarifaires. Une telle implication est particulièrement souhaitable en agroalimentaire où les compétences sont concurrentes pour les mesures non tarifaires.

En espérant que le présent document apporte un éclairage juridique utile au problème que le milieu agroalimentaire identifie comme celui de la « réciprocité des normes », je me tiens à votre disposition pour toute précision.

Me Geneviève Parent, professeure titulaire,

Titulaire de la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires

Faculté de droit

Pavillon Charles-De Koninck

1030, avenue des Sciences-Humaines

Bureau 3127

Université Laval

Québec (Québec), G1V 0A6

Téléphone : (418) 656-2131 poste 2415

Courriel : Genevieve.Parent@fd.ulaval.ca