Le Codex alimentarius et les OGM : une guerre réglementaire sans merci

Par

Publié le 01/09/2009

Le Codex alimentarius est une institution mal connue. Fonctionnement complexe, discussions très techniques, statut des normes difficilement saisissable... autant de raisons qui permettent au Codex de rester à l'abri des regards. Pourtant, cet organe occupe une place centrale dans le commerce international des aliments, y compris dans le domaine des OGM. En 2000, le sénateur Bizet décrivait l'institution comme « l'un des principaux carrefours où les États s'efforcent de concilier sécurité alimentaire et développement des échanges » [1]. Les discussions actuelles liées aux OGM (étiquetage et tolérance des contaminations) démontrent en effet que cet instrument mérite toute l'attention du citoyen, tant leurs enjeux sont déterminants dans les échanges commerciaux des OGM.

Qu'est-ce que le Codex alimentarius ?

Créé en 1963, sous l'égide de la FAO et de l'OMS, le Codex alimentarius (en français code alimentaire) est une compilation de normes sur le commerce international des aliments. Ces dernières sont à la fois d'essence sanitaire (sécurité alimentaire) et d'essence commerciale. Financé par la FAO et l'OMS, il compte à ce jour 180 gouvernements membres, dont la Communauté européenne. Les Etats-Unis en font également partie.
Le Codex est une institution internationale plutôt unique dans son fonctionnement, notamment basé sur des groupes de travail décentralisés (cf. encadré ci dessous).
Son organe exécutif est la commission du Codex alimentarius. Elle est consultée sur les normes alimentaires « dont l'objet est de protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire ». Les normes du Codex sont élaborées par la commission et par une vingtaine de comités techniques. Elles sont adoptées à la suite d'une procédure de huit étapes la plupart du temps par consensus. Ce processus de décision fait une large place aux gouvernements, aux organisations internationales, aux ONG, aux industries agro-alimentaires et aux instituts de recherche.
Bruno Heinzer, de Greenpeace Suisse, a suivi de prêt les travaux de l'institution, et il commente : « L'aspect positif du processus de décision est que les ONG ont la possibilité d'intervenir directement et efficacement dans les débats et peuvent proposer leur propre formulation ou critiquer un texte proposé par les gouvernements ou les industries. Le mauvais côté est que les

lobbyistes des industries sont sur-représentés, tout comme les gouvernements des pays riches. En conséquence, les intérêts commerciaux sont trop souvent mieux pris en compte que la santé, ou l'environnement ».

Quelle force pour les normes du Codex ?

Les normes du Codex sont volontaires et peu contraignantes. Elles peuvent servir de base de travail aux États dans l'établissement de leurs législations nationales.
Mais depuis 1995, les normes du Codex sont devenues une référence pour l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) [2].
En d'autres termes, comme on peut le lire sur le site du Codex [3], « en introduisant une législation et des règlements conformes aux normes et aux directives du Codex, les gouvernements peuvent réduire le risque d'être amenés devant un groupe spécial de l'OMC chargé d'examiner les différends commerciaux ».
Pour résumer, les gouvernements peuvent choisir leur niveau de protection mais les normes qui iraient au-delà du Codex pourraient être considérées par l'OMC comme des barrières au commerce. Dans le cas d'un différend, les normes du Codex représentent un plafond : des protections conformes ou inférieures sont acceptées sans discussion par l'OMC. A l'inverse, une protection supérieure doit être scientifiquement justifiée pour convaincre l'OMC de son bien-fondé.
A titre d'exemple, la décision de l'OMC de 2006 sur le conflit concernant les OGM, qui opposait l'Union européenne aux États-Unis, au Canada et à l'Argentine cite, à de très nombreuses reprises, le Codex.
La mise en application des normes du Codex n'est donc pas contrôlée, mais on comprend bien qu'un Etat a tout intérêt à se conformer à ces normes s'il souhaite se préserver d'un conflit devant l'OMC.

Codex et OGM

L'accord SPS octroie donc aux normes du Codex un poids non négligeable. Pour un État, faire pencher les normes de référence du Codex vers un modèle similaire au sien le positionne donc favorablement, en cas de conflit à l'OMC. Et le dossier des PGM n'échappe pas à la règle, bien entendu.

Pas de reconnaissance du principe de précaution
Le Codex fut ainsi, et pendant trois ans, le lieu du débat fondamental sur l'utilisation ou non du principe de précaution dans l'évaluation des PGM destinées à l'alimentation. Les États-Unis notamment luttaient alors contre la demande de l'Union européenne d'insérer ce principe dans les normes relatives à l'évaluation des risques liés aux PGM avant autorisation. Et c'est en septembre 2007 que la commission du Codex alimentarius a rejeté la proposition européenne [4]. La raison alors avancée était que ce principe avait plus pour conséquence d'ériger des barrières douanières que de protéger le consommateur. Côté Etats-Unis où le principe de précaution n'est pas appliqué, on comprend aisément les raisons d'un tel refus : si le Codex alimentarius avait intégré le principe de précaution, les Etats-Unis n'auraient pas eu les mêmes arguments pour attaquer l'Union européenne devant l'OMC sur la question des moratoires sur les OGM.

L'étiquetage, des divergences fondamentales
Un second sujet fut également débattu : l'étiquetage des aliments renseignant la présence de PGM ou produits dérivés. Et de la même manière, ce sujet a opposé d'un côté les États-Unis qui refusaient l'étiquetage (avec l'Argentine, le Mexique et le Canada), et de l'autre côté, l'Union européenne (avec l'Inde, le Ghana et le Brésil) demandant qu'une norme définissant cet étiquetage soit mise en place, au nom de l'information du consommateur. Et en mai 2007, le Codex n'avait

toujours pas pris position. Le débat est depuis dans les tiroirs. Si les pays d'Amérique du Nord et l'Argentine finissaient par convaincre le Codex de l'inutilité de l'étiquetage, cela placerait l'Union européenne dans une position fragile à l'OMC, son étiquetage obligatoire pouvant être alors considéré comme une barrière commerciale. Mais l'application du protocole de Carthagène n'implique-t-elle pas cet étiquetage, du moins aux organismes vivants modifiés (OVM) ? Rappelons que le protocole de Carthagène, accord sur les échanges internationaux d'OVM, n'impose pas l'étiquetage en bout de chaîne pour le consommateur. Ses pays signataires (parmi lesquels l'Union européenne mais pas les Etats-Unis) ne pourront donc faire appel à cette convention en cas de conflit devant l'OMC sur ce point.

La tolérance des faibles contaminations, le cheval de Troie états-unien

Troisième et dernier débat en discussion au sein du Codex, la tolérance sur la présence en faible quantité de PGM non autorisées dans des lots d'importation. Ce débat-là est l'objet de nombreuses discussions toujours en cours et traduit assez bien les enjeux stratégiques qui se retrouvent au sein du Codex alimentarius.

Les enjeux sont simples : permettre aux pays producteurs de PGM, et qui ne peuvent garantir une étanchéité à 100% de leurs filières, d'exporter malgré tout leurs produits « contaminés » à faible taux, vers des pays où certaines PGM ne sont pas autorisées. Concrètement, il s'agit de mettre en place un système dans lequel les lots de riz états-uniens contenant du riz LL601 ou LL62 ne seraient pas renvoyés. De même pour les lots de riz chinois contenant du riz Bt63, ou pour les producteurs de soja argentins, qui n'auraient pas à craindre que leurs productions soient rejetées aux ports européens en cas évidemment de contamination.

Pour les États-Unis, il fallait obtenir la mise en place d'un système où la circulation d'informations entre experts était simple et rapide. Ce système fut finalisé en juillet 2008 [5]. L'étape suivante fut d'amener le Codex alimentarius à normaliser les analyses à conduire pour évaluer la sécurité alimentaire des aliments dérivés de PGM. Ce fut fait à la même époque, en 2008 [6]. Ces lignes directrices se rapprochent plutôt des conceptions états-uniennes. Par exemple, des études de toxicité sont recommandées mais pas sur la plante transgénique entière mais seulement sur le caractère transgénique, une des différences fondamentales entre les systèmes européen et états-unien !

Le Codex a donc suivi dans ses grandes lignes la procédure états-unienne quant aux analyses à conduire en cas de contamination à faible taux. Le système d'échange d'informations devraient suffire à lever les doutes des pays importateurs quant aux impacts sur la santé ou l'environnement des PGM contaminantes. Si ces lignes directrices relèvent de recommandations, certains États devront adopter ce fonctionnement au risque de se mettre en défaut en cas de conflit à l'OMC. Il en serait notamment ainsi pour l'Union européenne qui aurait des difficultés à défendre sa politique de tolérance zéro !

D'ailleurs, le débat est sur la table de la future Commission. Les orientations de la précédente Commission sont assez claires, la Commissaire à la Santé des consommateurs, Androulla Vassiliou, ayant ouvertement énoncé que l'Union européenne devait sortir de sa politique de tolérance zéro (rejet systématique des produits d'importation contenant des PGM non autorisées, même à l'état de traces) [7]. Le récent rapport de l'Institut d'Etudes en Prospective Technologique [8] ne dit pas autre chose, recommandant lui aussi d'en finir avec la tolérance zéro.

Enfin, et surtout, n'oublions pas que cette « facilitation » des importations en cas de contamination est vue par nombre de personnes comme une introduction au plus grand débat sous-jacent : la normalisation des procédures d'autorisation des PGM. Lorsque les États-Unis parlent de situation problématique car les autorisations de PGM sont asynchrones dans le monde, c'est bien de normalisation internationale des procédures d'autorisation dont ils parlent. La guerre commerciale et réglementaire ne fait que commencer…

En savoir plus :

Un fonctionnement original et complexe

- Un organe exécutif : la commission du Codex alimentarius
- Un secrétariat permanent basé à Rome
- Cinq comités de coordination régionaux (Afrique, Asie, Europe, Amérique latine et Caraïbes, Amérique du Nord et Pacifique du Sud-Ouest)
- 23 organes subsidiaires en 2006 parmi lesquels 10 comités horizontaux hébergés dans différents pays (sur les principes généraux en France, sur l'étiquetage des produits alimentaires au Canada, etc.), et 13 comités verticaux qui s'occupent d'aliments ou de groupes d'aliments spécifiques (fruits et légumes, sucre, etc.).

Les OGM dans le Codex en dates

- 1991 : le comité du Codex sur l'étiquetage est saisi de la question de l'information du consommateur sur la présence d'aliment GM. Cette question n'est toujours pas tranchée.
- 2000 : création d'un groupe de travail sur les principes généraux pour l'analyse (évaluation, gestion et communication) des risques sanitaires des OGM. En 2003, le Codex adopte des normes.
- 2006 : début des discussions sur la mise en place d'un système d'échange d'informations entre un pays ayant autorisé une PGM et un pays faisant face à une contamination non intentionnelle. Objectif : faciliter la tolérance de faibles contaminations d'OGM non autorisés.
- 2007 : après trois ans de discussions, le Codex refuse d'intégrer le principe de précaution dans l'évaluation des PGM.

---

[1] Rapport d'information n° 450 (1999-2000) de M. Jean Bizet, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 29 juin 2000

[2] Cet accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires détermine les conditions dans lesquelles les pays membres de l'OMC peuvent adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires ayant une incidence sur le commerce international.

[3] http://www.codexalimentarius.net/
...

[4] Inf'OGM ACTU n°2, septembre 2007, Le codex alimentarius refuse le principe de précaution

[5] Inf'OGM ACTU n°13, octobre 2008, CODEX ALIMENTARIUS - Les faibles contaminations par des PGM bientôt légales dans l'UE ?

[6] http://www.codexalimentarius.net/
... (7 avril 2008)

[7] Inf'OGM ACTU n°11, juillet 2008, UE - Des PGM non autorisées tolérées ?

[8] Inf'OGM ACTU n°23, septembre 200...

Adresse de cet article : https://infogm.org/article_journal/le-codex-alimentarius-et-les-ogm-une-guerre-reglementaire-sans-merci/