



Institut d'Etudes Politiques de Lyon
VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du
Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation
et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

Les négociations bilatérales sanitaires et phytosanitaires entre la France et l'Argentine

Acteurs et outils de coopération

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 au sein du bureau des exportations vers les pays tiers
Mémoire sous la direction de Juan-Felipe Carrillo

Elise Pichon
Inspecteur Élève de Santé Publique Vétérinaire

2016/2017



Institut d'Etudes Politiques de Lyon
VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du
Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation
et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

Les négociations bilatérales sanitaires et phytosanitaires entre la France et l'Argentine

Acteurs et outils de coopération

Stage réalisé du 18 avril au 28 juillet 2017 au sein du bureau des exportations vers les pays tiers
Mémoire sous la direction de Juan-Felipe Carrillo

Elise Pichon
Inspecteur Élève de Santé Publique Vétérinaire

2016/2017

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| LISTE DES ABREVIATIONS | 6 |
| INTRODUCTION | 8 |
| 1 DES NEGOCIATIONS BILATERALES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES COMPLEXES | 14 |
| 1.1 LA MONDIALISATION DU RISQUE ET LE CADRE DES NORMES INTERNATIONALES | 14 |
| 1.1.1 <i>Risques et enjeux</i> | 14 |
| 1.1.2 <i>Les trois sœurs et la production de normes</i> | 15 |
| 1.1.3 <i>L'OMC et les accords SPS</i> | 17 |
| 1.2 UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS ET D'INTERETS | 19 |
| 1.2.1 <i>Une politique nationale promouvant le développement de l'export</i> | 19 |
| 1.2.2 <i>Des partenariats public-privé (DGAI, FranceAgriMer, professionnels)</i> | 20 |
| 1.2.3 <i>Des intérêts multiples et variés</i> | 25 |
| 1.3 LA COMPLEXITE AU-DELA DU CADRE BILATERAL : L'INFLUENCE DES NEGOCIATIONS MULTILATERALES..... | 28 |
| 1.3.1 <i>Les différentes échelles du multilatéralisme</i> | 28 |
| 1.3.2 <i>Influence de la réglementation du Mercosur concernant l'exportation de semence bovine vers l'Argentine</i> | 29 |
| 2 L'IMPACT DES OUTILS DE COOPERATION SUR LES NEGOCIATIONS BILATERALES..... | 32 |
| 2.1 LES ACTEURS FRANÇAIS DE LA COOPERATION ET LES POLITIQUES EXPORTEES | 32 |
| 2.1.1 <i>La DGPE</i> | 32 |
| 2.1.2 <i>Les politiques exportées à l'étranger</i> | 33 |
| 2.1.3 <i>Les acteurs de la coopération technique</i> | 35 |
| 2.2 LA CERTIFICATION ELECTRONIQUE : INSTRUMENT DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'EXPORT ET OUTIL DE COOPERATION A L'INTERNATIONAL | 37 |
| 2.2.1 <i>Instrument de la politique de développement de l'export</i> | 37 |
| 2.2.2 <i>Outil de coopération à l'international</i> | 40 |
| 2.2.3 <i>Etude d'impact et difficultés à anticiper</i> | 41 |
| 2.3 LES AUTRES OUTILS DE COOPERATION | 44 |
| 2.3.1 <i>Une place importante accordée à l'enseignement</i> | 44 |
| 2.3.2 <i>Coopération entre laboratoires et mondialisation des experts</i> | 46 |
| CONCLUSION..... | 50 |
| CARTOGRAPHIE DES ACTEURS..... | 54 |
| ANNEXES..... | 56 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES..... | 64 |
| SOURCES..... | 65 |

Liste des abréviations

| | |
|----------|--|
| ANSES | Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail |
| Adecia | Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, et des espaces ruraux |
| BEPT | Bureau des exports vers les pays tiers |
| BNEM | Bureau des négociations européennes et multilatérales |
| BNEVP | Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires |
| CIPV | Convention internationale pour la protection des végétaux |
| CS | Certificat sanitaire |
| DDPP | Direction départementale de la protection des populations |
| DGAL | Direction générale de l'alimentation |
| DGTrésor | Direction générale du Trésor |
| DGPE | Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises |
| DGER | Direction générale de l'enseignement et de la recherche |
| ENSV | Ecole Nationale des Services Vétérinaires |
| ESB | Encéphalopathie spongiforme bovine |
| FVI | France Vétérinaire International |
| GATT | <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> |
| GIP | Groupement d'intérêt public |
| IFCE | Institut français du cheval et de l'équitation |
| IG | Indication géographique |
| LNCR | Laboratoire National de Contrôle des Reproducteurs |
| MAA(F) | Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (et de la forêt) |
| MERCOSUR | Marché commun du Sud |
| OIE | Organisation mondiale de la santé animale |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| PME | Petite et moyenne entreprises |
| SDASEI | Sous-direction des affaires sanitaires européennes et internationales |
| SENASA | Service national de la santé et de la qualité des aliments en Argentine ou au Pérou |
| SIVEP | Service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières |
| SPS | Sanitaire et phytosanitaire |
| TRACES | <i>Trade control and expert system</i> |
| UE | Union européenne |

Introduction

En 2016, la France est la 5^e puissance économique mondiale, derrière les États-Unis, la Chine, le Japon et l'Allemagne¹. Et l'agroalimentaire est l'une des forces de la France à l'export, puisqu'il constitue le troisième excédent sectoriel en 2015². Le développement de l'export est ainsi l'un des points clés de la politique française et repose, pour ce faire, sur une multitude d'acteurs et des outils de diplomatie agricole.

Ce travail s'inscrit dans la continuité d'un stage de quelques mois au sein du bureau des exportations vers les pays tiers, en charge des négociations sanitaires et phytosanitaires bilatérales. Une négociation peut être définie comme un « processus visant à fondre des positions contradictoires en une position commune grâce à une règle de décision à l'unanimité.³ » Les négociations bilatérales ont pour objectif l'ouverture de marchés mais également leur maintien lors de situation de crise sanitaire en France, ou lors de changement de la réglementation d'un pays tiers.

L'observation du BEPT et de son environnement a permis de réaliser ce mémoire, qui vise à mettre en avant les différentes influences qui pèsent sur les négociations, en particulier avec les pays d'Amérique du Sud. Ces influences constituent à la fois des leviers d'action ou des freins. Les leviers, force active utilisée comme moyen d'action⁴, peuvent provenir de divers acteurs ou d'outils de coopération.

Les négociations s'inscrivent dans un cadre international, le commerce international est soumis aux règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC), qui est un forum de discussion et de négociation où les États viennent pour essayer de régler leurs différends commerciaux⁵.

Les pays qui importent des animaux/produits animaux ou des végétaux/produits végétaux veulent avoir des garanties sanitaires ou phytosanitaires. L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) de l'OMC prévoit que lesdites mesures doivent en principe suivre les normes et recommandations fixées par les organisations internationales normatives que sont le Codex Alimentarius, la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV) et l'organisation mondiale de la santé animale (OIE).

L'accord SPS concerne l'application des réglementations relatives à l'innocuité des produits alimentaires, ainsi que la protection de la santé des animaux et la préservation des végétaux, tout en garantissant que des réglementations strictes en matière de santé et de sécurité ne servent pas de prétexte pour protéger les producteurs nationaux de la concurrence⁶.

La certification est la garantie officielle apportée par l'Etat exportateur au pays importateur que les produits exportés répondent à ses exigences⁷.

¹ Robin, J-P. « La France redevient la cinquième économie mondiale grâce au Brexit ». *Le Figaro*, 6 octobre 2016, sect. Conjoncture.

² « Le commerce extérieur agricole et agroalimentaire français - principaux résultats », 1 mars 2016. Consulté le 24 mai 2017. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/422039..>

³ « Internationalisation des politiques publiques. Un vade-mecum pratique » Présentation de Dangy L., ENSV, 3 février 2017.

⁴ « Définition de levier ». Consulté le 27 août 2017. Disponible sur : <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/levier>.

⁵ DGAI. « Enjeux de l'accord SPS et des normes internationales », 13 avril 2014.

⁶ « OMC | Mesures sanitaires et phytosanitaires ». Consulté le 15 mai 2017. <https://www.wto.org/>

⁷ Angot, J-L. « Note de service. DGAL/SDASEI/N2012-8076 », 27 mars 2012.

La certification des marchandises partant de France se traduit par la signature d'un certificat sanitaire pour l'exportation assurant qu'au minimum, les exigences sanitaires européennes propres à un produit sont satisfaites. De plus, cette certification tient compte de leurs exigences spécifiques propres.

La certification des produits français est donc essentielle pour gagner la confiance des pays partenaires économiques de la France⁸.

Parce que la France est un grand pays exportateur, qui bénéficie d'un excellent statut sanitaire, il est vital de maintenir ses marchés d'exportation ou d'en conquérir de nouveaux⁹.

Dans ce but, la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) a pour rôle de développer les exportations et les partenariats à l'international. Elle est en relation avec la direction générale de l'alimentation (DGAI), via le plan stratégique d'influence, qui définit un cadre aux actions de diplomatie agricole dont font partie les outils de coopération.

Ces acteurs sont également en relation avec le réseau international constitué des services économiques des ambassades, dans lesquels se trouvent parfois un conseiller agricole. Il est en charge des questions régaliennes¹⁰ et son rôle consiste à fournir au ministère une information pertinente sur le positionnement du pays tiers.

Quant à la DGAI, c'est l'administration responsable de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé et de la protection des animaux et des végétaux, en collaboration avec les services de l'Etat dans les régions et départements. Elle se compose notamment du bureau des exportations vers les pays tiers (BEPT) qui est en charge des négociations bilatérales avec les pays tiers. Il expertise également le niveau de reconnaissance du système sanitaire français par les pays tiers et les étapes de la négociation à prévoir.

« Pour Max Weber le marché repose sur deux types de relations sociales : l'échange et la concurrence. Les travaux plus récents de la sociologie économique montrent que la rencontre de l'offre et de la demande n'est pas spontanée mais passe par la mise en place de dispositifs encadrant la relation d'échange.¹¹ »

Parmi ces dispositifs, on peut citer les actions de diplomatie agricole et l'intervention du BEPT.

Les agents du BEPT sont répartis par zone géographique. La zone qui m'a été confiée est l'Amérique latine, et plus particulièrement l'Argentine, en raison de la répétition d'interactions récentes et de l'engouement nouveau des Argentins pour la France dans le domaine SPS. En effet, les échanges sur le domaine agricole entre l'Argentine et la France reprennent une certaine activité depuis l'arrivée au pouvoir des équipes du président argentin Mauricio Macri en décembre 2015. Une première déclaration d'intention a été signée au niveau ministériel le 24 février 2016. Une réunion entre la DGAI et son homologue argentin, le SENASA (service national de santé de qualité agroalimentaire), s'est tenue à Paris en octobre 2016 pour formaliser un accord entre les deux institutions.

Jusqu'à présent, il y a eu peu de coopération mais la signature en avril 2017 d'une déclaration d'intention en faveur de l'établissement d'un dialogue dans les domaines SPS entre la DGAI et le SENESA montre un réel désir de se rapprocher.

⁸ Document interne de la DGAI, « la certification sanitaire officielle ».

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Angot, J-L. *Op. Cit.*

¹¹ Ladouceur, B. « Pierre François, Sociologie des marchés », Lectures [En ligne], Les comptes rendus, 2009, mis en ligne le 14 mai 2009, consulté le 25 avril 2017. Disponible : <http://lectures.revues.org/756>.

Cependant, des obstacles subsistent sur des dossiers sanitaires, tels des réglementations supranationales (résolutions Mercosur), qui s'opposent à l'ouverture de certains marchés. Ce marché commun du Sud est une union douanière (Mercado común del Sur – Mercosur, en espagnol –, Mercado común do Sul – Mercosul, en portugais), dont les pays membres sont l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay, le Venezuela et la Bolivie. Le Chili, la Colombie, le Pérou, l'Equateur, la Guyane et le Suriname sont des pays associés¹².

Le dialogue avec l'Argentine est donc une opportunité de porter certains sujets SPS au Mercosur. Les échanges se poursuivent, avec l'organisation d'une rencontre bilatérale en marge de la 85^e session annuelle de l'organisation mondiale de la santé animale (OIE).

Les sujets d'actualité proposés à l'ordre du jour sont :

- La coopération entre l'école nationale des services vétérinaires (ENSV) et son homologue argentin ;
- La collaboration entre les laboratoires du SENASA et l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ;
- La visite des auditeurs de l'autorité sanitaire argentine pour l'évaluation du système de contrôle de la certification des exportations françaises de produits d'origine animale prévue début juillet ;
- Les conditions sanitaires du certificat pour l'importation de semences porcines provenant de France ;
- Les règles concernant l'importation des semences bovines en lien avec le risque Schmallenberg ;
- La situation actuelle de l'influenza aviaire en France et l'importation de foie gras de volailles ;
- Les conditions de production en France de la présure et de la gélatine écartant le risque ESB ;
- Le projet de certification électronique ;
- Le projet de certificat sanitaire (CS) pour les reproducteurs porcins.

Ces échanges sont ainsi au cœur de l'actualité dans les négociations du domaine SPS.

Il en va de même de la certification électronique, avec la création d'un nouveau logiciel, Expadon 2. La certification est l'acte final de la garantie apportée par les autorités françaises aux pays tiers de destination des produits. Le certificat sanitaire accompagne les denrées animales ou les produits contenant des denrées d'origine animale lors de l'envoi vers des pays tiers, extérieurs à l'union européenne.

L'Argentine est l'un des pays intéressés par la dématérialisation et met actuellement en place un programme pilote dans le domaine phytosanitaire. Une coopération à ce sujet est aussi envisageable.

Au vu du cadre international, des enjeux sanitaires et économiques, et du contexte dans lequel s'inscrivent les négociations SPS avec l'Argentine, ce travail a pour objectif de répondre à la problématique suivante : Dans quelle mesure la multiplicité d'acteurs et les outils de coopération constituent-ils un levier aux négociations bilatérales sanitaires et phytosanitaires entre la France et l'Argentine ?

Afin d'apporter les éléments nécessaires à cette question, la méthode utilisée se base sur la sociologie des organisations et l'entrée par les instruments pour ce qui concerne la certification électronique.

¹²« MARCHÉ COMMUN DU SUD (MERCOSUR) ». *Mission permanente de la France auprès de l'OEA*. Consulté le 29 mai 2017. Disponible sur : <http://www.franceoea.org/spip.php?article1305>.

De nombreux auteurs, comme J. Siméant, V. Lickert ou F. Pouponneau, s'accordent sur le fait qu'il n'est pas nécessaire de sortir des frontières nationales pour décrire des phénomènes internationaux.¹³

Le « terrain » pratiqué est celui du BEPT, physiquement situé à Paris, mais des moments de coalescence des acteurs internationaux¹⁴, comme la session générale de l'OIE, ont également concouru à l'enquête.

L'étude se focalise sur les interactions entre acteurs, la poursuite de leurs stratégies, l'utilisation des zones d'incertitude, qui aboutissent à la constitution d'un système d'action, plus ou moins stable. L'objectif de cette analyse est de révéler toute cette construction sociale¹⁵, de mettre en évidence l'importance des relations de pouvoir et des stratégies des acteurs dans l'organisation, mais également de comprendre les principes internes de l'organisation et ses relations à ses environnements.

La posture adéquate pour atteindre ces objectifs est de révéler l'action publique, telle qu'elle se donne à voir dans le travail quotidien des acteurs engagés dans sa mise en œuvre pratique et dans les relations qu'ils entretiennent entre eux¹⁶.

L'entrée par les instruments pour la réflexion sur la certification électronique rend sans doute plus visible le comportement des acteurs, la création de cet instrument d'action publique agissant comme le révélateur de transformations profondes.

Les instruments déterminent aussi en partie la manière dont les acteurs vont se comporter ; ils créent des incertitudes sur les effets de rapports de force ; ils vont conduire à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres ; ils contraignent les acteurs et leur offrent des possibilités ; ils véhiculent une certaine représentation des problèmes¹⁷.

A l'aide de ces méthodes, des réponses à la problématique sont apportées, en évoquant tout d'abord la complexité des négociations bilatérales, qui s'insèrent dans le cadre des normes internationales, résultent de l'interaction d'une variété d'acteurs, et sont influencées par une dimension multilatérale à plusieurs niveaux.

Dans un second temps, est étudié l'impact des outils de coopération sur les négociations, comme l'enseignement et la collaboration entre experts et laboratoires. La certification électronique, instrument de la politique à l'export, peut également être considéré comme un outil de coopération.

L'ensemble de ce mémoire s'inscrit dans le cadre de ce rapport de missions, qui m'ont été attribuées lors de mon stage au BEPT.

¹³ Alcaras, G. « Johanna Siméant (dir.), Guide de l'enquête globale en sciences sociales », Lectures [En ligne], Les comptes rendus, 2015. Mis en ligne le 13 novembre 2015. Consulté le 25 avril 2017. Disponible sur : <http://lectures.revues.org/19445>

¹⁴ Siméant, J. « Localiser le terrain de l'international ». *Politix*, n°100. 28 mars 2013. pp: 129-47.

¹⁵ Jardin, E. « L'Acteur et le Système ». *Sciences Humaines*. 1 septembre 2003. Consulté le 25 avril 2017. Disponible sur : https://www.scienceshumaines.com/l-acteur-et-le-systeme_fr_13015.html.

¹⁶ Musselin, C. « Approche organisationnelle ». In Dictionnaire des politiques publiques, 3e éd. pp:76-82. Références. Paris: Presses de Sciences Po. 2010.

¹⁷ Lascoumes, P. et Le Galès P. « Instrument ». In Dictionnaire des politiques publiques, 3e éd. pp:325-35. Références. Paris: Presses de Sciences Po. 2010.

Rapport de mission

Environnement de travail

Lors de la semaine du 18 au 21 avril, plusieurs entretiens ont eu lieu avec les différents acteurs de la coopération et des négociations internationales : FranceAgriMer, le BEPT, la DGPE, la DGTrésor et des interprofessions.

Puis, tout au long du stage, j'ai côtoyé différents interlocuteurs :

- Echange avec le chargé de mission responsable des négociations avec l'Argentine et le Pérou.
- Echanges sur divers sujets avec FranceAgriMer ; avec le Laboratoire National de Contrôle des Reproducteurs pour la réalisation d'un argumentaire concernant le virus de Schmallenberg et avec les bureaux métiers comme le BSV, les référents nationaux et l'ANSES dans le cadre des négociations avec l'Argentine concernant l'exportation de plants de vigne.
- Echanges avec le conseiller agricole adjoint, en poste à Brasilia.
- Echange avec le chef de projet Expadon2 pour la partie sur la dématérialisation des CS.
- Entretiens avec un cadre du SIVEP, un cadre de la DDPP de la Marne, et des agents du BEPT dans le cadre de l'expertise sur les falsifications des certificats papier.

J'ai eu l'opportunité d'assister à différentes réunions :

- Les réunions de service du BEPT
- Le comité de coordination avec le maître d'œuvre d'Expadon2, le 03 mai.
- La réunion entre le BEPT et le chef de projet d'Expadon2, le 03 mai.
- Le comité de suivi d'Expadon2, le 04 mai.
- Le séminaire sur la certification export, à Rungis, le 05 mai.
- Le comité de pilotage d'Expadon2 sur les outils de projet et mise en place du retour d'expérience, le 12 mai.
- La réunion de service du BEPT avec la présentation d'un argumentaire en faveur de la certification électronique par le chef de projet, le 15 mai.
- La rencontre bilatérale avec l'Argentine, en marge de la session annuelle de l'OIE, le 22 mai.
- La rencontre bilatérale avec la Biélorussie, le 24 mai.
- La réunion concernant l'étude d'impact d'Expadon2, le 30 mai.
- La réunion sur les échanges de pratiques entre le BEPI (DGPE) et le BEPT, le 06 juin.
- La réunion entre le BEPT et le chef de projet d'Expadon2 concernant l'état des lieux et les points d'avancement, le 04 juillet.
- La réunion entre le BNEM et le BEPT « Bruxelles et Genève, trucs et astuces », le 10 juillet.

Missions confiées

La certification électronique (rapport technique en annexe 1) :

Identifier ou imaginer les fraudes possibles au certificat papier en compilant les informations remontant au BEPT, à l'aide d'entretiens avec les agents et en contactant le SIVEP et un chef de service du PEC de Rungis. En fonction des risques de fraudes, bâtir des systèmes de garantie pour le certificat électronique, qui contribuera à en préparer l'acceptation par les pays tiers.

Rencontre bilatérale France-Argentine, en parallèle de la 85e session générale de l'OIE :

- Rédaction de la lettre d'invitation du CVO argentin
- Préparation des éléments de langage pour l'ensemble des sujets pressentis, avec des dossiers à préparer pour chaque sujet dont la mise à jour du document sur « l'ESB et les éléments de maîtrise du risque »
- Rédaction du compte rendu

Suites OIE:

- Envoi de certificats sanitaires par voie officielle
- Demande de traduction et envoi du document « éléments de maîtrise du risque ESB »
- Relance filière pour un argumentaire concernant Schmallerberg finalisé, puis traduction et envoi à l'Argentine
- Demande à FranceAgriMer de confirmer la date de la mission d'audit système et préparation d'un courrier d'invitation avec le programme prévisionnel pressenti.

Couples pays-produits suivis :

Pérou :

- Schmallerberg et semences bovines
- Protéines animales transformées
- Produits laitiers

Argentine :

- Produits laitiers
- Plants de vigne
- Viande bovine

Chine/sérum BV

Maroc/ cuirs et peaux

Tableau de bord

Mise à jour du tableau de bord de zone, avec description du suivi des couples pays-produits et renseignement des différentes actions menées.

Mise à jour du tableau de bord synthétique avec les conclusions des comités exports SPS, des rencontres en parallèle de l'OIE et de la CIPV.

1 DES NEGOCIATIONS BILATERALES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES COMPLEXES

Dans cette partie, nous aborderons la complexité des négociations bilatérales pour l'export d'animaux, de végétaux, de denrées animales et des produits animaux et végétaux. Ces négociations sont encadrées par des normes internationales garantissant de la santé publique, et se caractérisent par une multiplicité d'acteurs et d'intérêts qui influent sur leur déroulement.

1.1 LA MONDIALISATION DU RISQUE ET LE CADRE DES NORMES INTERNATIONALES

Avec l'intensification des échanges, le risque sanitaire est devenu un enjeu global, contrôlé au niveau international.

1.1.1 Risques et enjeux

Le risque pour la santé publique vétérinaire peut se décliner selon ses enjeux, lesquels concernent tant la santé animale ou humaine proprement dite, que les risques environnementaux ou économiques induits.

Le risque peut être défini comme un « danger éventuel, plus ou moins prévisible, inhérent à une situation ou à une activité.¹⁸ » Au vu de l'intensification des flux et des échanges de marchandises ou de personnes à l'échelle mondiale, les agents pathogènes sont susceptibles de voyager, induisant ainsi un risque pour la santé des personnes, des animaux, des végétaux, et de l'écosystème.

Ce risque présente ainsi un enjeu important en termes de santé publique, avec des conséquences économiques et sociales qui peuvent être considérables.

« Ces dix dernières années ont vu un accroissement significatif de la circulation des agents infectieux et des risques de pandémies : expansion mondiale de la grippe aviaire depuis 2003, grippe H1N1 en 2009, épidémies de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), chikungunya et dengue, pour ne citer que quelques exemples. Ces récentes épidémies mettent en évidence la mondialisation croissante des risques sanitaires ainsi que l'importance de l'interface homme-animal-écosystème dans l'évolution et l'émergence des pathogènes.¹⁹ »

« Or, la fluidification des échanges – dont le trafic illégal – et les moyens de communication modernes, combinés à l'évolution de la population, accroissent le risque d'apparition de nouvelles épidémies partout dans le monde. Aujourd'hui, aucun pays n'est à l'abri car la mondialisation est devenue une source importante de propagation de pathogènes.²⁰ »

La prise de conscience autour de cette interface a abouti à deux phénomènes. D'une part, à la création du concept de santé publique vétérinaire qui se définit, selon l'académie vétérinaire de France, comme « l'ensemble des actions qui sont en rapport direct ou indirect avec les animaux, leurs produits et sous-produits, dès lors qu'elles contribuent à la protection, à la conservation et à l'amélioration de la santé de l'homme, c'est-à-dire son bien-être, physique, moral et social. » Cette définition a été juridiquement reconnue dans l'ordonnance du 15 juin 2000²¹.

¹⁸ « Définition de RISQUE ». Centre national de ressources textuelles et lexicales. Consulté le 18 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.cnrtl.fr/definition/risque>.

¹⁹ Direction générale de la mondialisation, du développement, et des partenariats. « Position française sur le concept « One Health/Une seule santé » ». Document de travail stratégique. Ministère des affaires étrangères et européennes. Août 2011.

²⁰ Rivière-Wekstein, G. « Mondialisation et risques sanitaires ». Agriculture et Environnement, 23 juin 2008. <https://agriculture-environnement.fr/edito/mondialisation-et-risques-sanitaires>.

²¹ Ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative à la « Santé publique vétérinaire et protection des végétaux », ratifiée par la loi du 3 juillet 2003.

D'autre part, à une prise de conscience collective au niveau international, qui a abouti à l'adoption du concept « one health / une seule santé » en 2007. « Son cadre de référence, élaboré en 2008, vise à affirmer le partage des responsabilités et la coordination des actions globales pour gérer les risques sanitaires aux interfaces animal-homme-écosystèmes.²² »

En effet, comme le précise Bernard Vallat, ancien directeur de l'organisation mondiale de la santé animale (OIE), « une crise sanitaire se prépare très en amont, par la coopération de tous les acteurs.²³ »

Ainsi, la prise de conscience, au niveau régional ou global, du caractère transnational de certains problèmes aboutit à la prolifération de conventions et de traités internationaux légalement contraignants pour les pays qui les ont négociés et ratifiés²⁴.

1.1.2 Les trois sœurs et la production de normes

Pour répondre aux objectifs de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et de préservation des végétaux, des normes internationales sont produites par l'organisation mondiale de la santé animale (OIE), la convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et le codex alimentarius. Elles permettent également d'harmoniser les réglementations sanitaires.

1.1.2.1 Les arènes de normalisation non étatiques

Dans les domaines sanitaire et phytosanitaire, il existe effectivement un « parallèle entre la reconnaissance internationale de la santé des végétaux par la convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et celle de la santé animale (OIE) et de la sécurité sanitaire des aliments (CODEX).²⁵ » Ces trois instances internationales ont pour rôle de produire des normes (annexe 2). Celles-ci seront ensuite diffusées, d'une manière ou d'une autre, par le relais des États (répression des fraudes, certification, etc)²⁶.

L'Office International des Epizooties est la première organisation internationale dans le domaine de la santé publique vétérinaire à avoir été créée, en 1924. Il deviendra ensuite l'Organisation Mondiale de la Santé Animale. Pour une raison historique, elle n'appartient pas au système des Nations Unies, contrairement à la CIPV et au Code alimentarius.

L'OIE définit les règlements sanitaires applicables aux échanges internationaux d'animaux et de produits animaux²⁷. Elle mène diverses actions, telles que l'élaboration de normes sanitaires (code terrestre, code aquatique, etc.), la publication des zones indemnes de danger sanitaire, la formation et l'accréditation des services vétérinaires officiels, la promotion de bonnes pratiques et l'animation de réseaux d'alerte (WAHIS & WAHID)²⁸.

Toujours dans un objectif de lutte globale contre les pathogènes, mais cette fois dans le domaine phytosanitaire, la Convention Internationale de Protection des Végétaux (CIPV) a été créée en 1951.

²² Mollier, P. « One Health : homme et animal, une seule santé », 24 janvier 2016. Consulté le 18/07/2017. Disponible sur <http://www.inra.fr/>.

²³ Rivière-Wekstein, G. *Op. Cit.*

²⁴ Delpeuch, T. « Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques ». *L'Économie politique*, no 43. 15 septembre 2009. pp: 77-99.

²⁵ Vanelle, A-M. « La santé publique vétérinaire Faut-il faire évoluer le concept ? » présentée à la séance de l'académie vétérinaire de France, 15 novembre 2012.

²⁶ Dudouet, F-X. *et al.* « Politiques internationales de normalisation ». *Revue française de science politique* 56, n°3, 2006. pp: 367-92.

²⁷ Fouilleux, È. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». In : *Politiques publiques* 1, pp : 113-46. Académique. Paris: Presses de Sciences Po. 2008.

²⁸ « Internationalisation des politiques publiques. Un vade-mecum pratique » *Op. Cit.*

Elle élabore des normes sanitaires et publie les zones indemnes²⁹.

Outre la santé des animaux et des végétaux, « La qualité des produits alimentaires est devenue un enjeu prioritaire et les politiques alimentaires sont passées [...] à une problématique plus nettement liée à la qualité sanitaire.³⁰ »

Au niveau international, le codex alimentarius élabore les normes et lignes directrices dans le domaine alimentaire. C'est un programme, créé en 1963, qui dépend de l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'organisation mondiale de la santé.

De plus, « la commission du codex alimentarius [...] jouit d'une légitimité croissante depuis que l'OMC lui a formellement conféré le rôle d'instance de normalisation technique internationale dans le domaine agro-alimentaire.³¹ »

1.1.2.2 *Le respect des normes : exemple de la régionalisation*

Même si les normes élaborées par ces instances intergouvernementales font office de référence, leur mise en œuvre par l'ensemble des états membres n'est ni systématique ni obligatoire.

Par exemple, de nombreux pays ne reconnaissent pas la régionalisation³². « La procédure de régionalisation ou zonage est un moyen pour les pays de créer et de gérer des zones ayant des statuts sanitaires particuliers, afin de permettre et de stimuler les échanges commerciaux internationaux, conformément aux recommandations [du chapitre 4.4 du code sanitaire pour les animaux terrestres, élaboré par l'OIE].³³ » Suite au premier épisode d'influenza aviaire hautement pathogène survenu fin 2015, de nombreux marchés se sont fermés, comme celui de l'exportation de viande fraîche de volaille vers l'Argentine³⁴. Malgré les normes internationales, les négociations et la production de documents techniques attestant de la circonscription du risque sanitaire, certains pays ne reconnaissent pas, ou très tardivement, le principe de régionalisation, ce qui engendre des répercussions économiques importantes. Ainsi, « la normalisation est un véritable enjeu des relations économiques mondiales.³⁵ »

Bien que la plupart des standards soient des règles soumises à l'acceptation volontaire, cela ne signifie pas qu'elles soient, a priori, faiblement contraignantes. « L'acceptation volontaire n'est pas synonyme de libre arbitre, ni forcément d'une adhésion rationnelle, établie sur la base d'un calcul coût/bénéfice. Les raisons qui poussent des acteurs à adopter une norme relèvent parfois du simple réflexe de « faire comme tout le monde » ou encore de la conviction que la norme adoptée est effectivement une garantie d'amélioration, mais plus sûrement de la nécessité économique de « se mettre à la norme », soit pour suivre l'évolution, soit pour bénéficier d'un instrument de légitimation.³⁶ »

Pour éviter les obstacles non nécessaires au commerce, comme un prétexte sanitaire, l'organisation mondiale du commerce peut apporter une aide.

²⁹ « Internationalisation des politiques publiques. Un vade-mecum pratique » *Op. Cit.*

³⁰ Fouilleux, É. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». *Op. Cit.*

³¹ Fouilleux, É. « Les standards volontaires, instruments montants des politiques agricoles et alimentaires. Entre internationalisation et privatisation », in : Bertrand Hervieu et al., *Les Mondes Agricoles en Politique. Paris : Presses de Sciences Po*, pp.372 – 396. 2011.

³² Cet exemple a été choisi car la régionalisation est officiellement reconnue au niveau international. De plus, suite à l'épisode d'influenza aviaire, j'ai pu observer l'investissement important, déployé en amont des rencontres bilatérales organisées lors de la 85^e session générale de l'OIE, afin de maintenir des marchés ouverts.

³³ Saraiva, V. « La régionalisation en tant qu'instrument destiné à prévenir la propagation des maladies ». OIE, 2003.

³⁴ Document interne du BEPT, mars 2017.

³⁵ Dudouet, F-X. et al. *Op.Cit.*

³⁶ *Ibid.*

1.1.3 L'OMC et les accords SPS

L'organisation mondiale du commerce consolide l'effort d'harmonisation internationale des réglementations. Et, grâce aux accords sanitaires et phytosanitaires, l'OMC garantit des échanges respectant la protection de la santé publique vétérinaire tout en évitant les obstacles non nécessaires au commerce.

L'OMC est une organisation intergouvernementale, créée en 1995, qui succède au GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). « La mission du GATT, créé en 1948, était non seulement de définir les règles du jeu du commerce mondial mais également d'abriter les négociations commerciales entre pays membres en vue de promouvoir la libéralisation des échanges.

En effet, au lendemain de la seconde guerre mondiale et jusqu'aux années 1960, la priorité était donnée à la baisse des tarifs douaniers, laissés aux niveaux particulièrement élevés de l'avant-guerre. Au fur et à mesure que ces tarifs diminuaient, d'autres questions apparaissaient : les barrières non tarifaires, les exceptions sectorielles (textile, agriculture) [...].

L'Uruguay Round, huitième négociation multilatérale achevée par les accords de Marrakech (1994), a été marqué par un saut important dans le renforcement institutionnel du GATT ; en devenant l'Organisation Mondiale du Commerce, elle accède au statut d'organisation internationale.³⁷ »

Les objectifs de l'OMC sont d'assurer un commerce ouvert et sans discrimination, assurer la prévisibilité du cadre des échanges et encourager les réformes économiques. Pour ce faire, elle assure des fonctions de négociation, de règlement des différends et d'administration des accords³⁸.

Les accords de Marrakech, entrés en vigueur le 1er juillet 1995, ont posé les bases de l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS). Ils imposent notamment « le principe général selon lequel les restrictions au commerce international ne peuvent reposer que sur des évaluations scientifiques démontrant l'existence d'un risque sanitaire. Il confère aux normes, recommandations et lignes directrices un caractère de référence dans les échanges pour les États signataires.³⁹ »

« L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires définit les règles fondamentales concernant l'innocuité des produits alimentaires, ainsi que les normes sanitaires pour les animaux et les végétaux. Celles-ci ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux. Elles ne doivent pas non plus entraîner de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où existent des conditions identiques ou similaires.⁴⁰ »

Ainsi, « l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) détermine les conditions selon lesquelles un Etat peut adopter des mesures de santé animale, de sécurité alimentaire ou de protection des végétaux ayant une incidence directe ou indirecte sur le commerce international.⁴¹ »

« Au nom de cet accord, un Etat peut dénoncer les politiques sanitaires d'un autre Etat devant l'organe de règlement des différends de l'OMC. Cette organisation internationale joue ainsi un rôle majeur dans la régulation des politiques alimentaires.⁴² »

³⁷ Siroën, J-M. « L'OMC et les négociations commerciales multilatérales », *Négociations*, vol. n7, n°. 1, 2007. pp. 7-22.

³⁸ « OMC », présentation du 22 mars 2017, à Genève.

³⁹ Le Bail, P. « Santé publique vétérinaire et codification : de la restauration à nos jours ». *Bull. Acad. Vét. Franc* 160, n°2 (2007): 69-80.

⁴⁰ « OMC | Mesures Sanitaires et Phytosanitaires - Comprendre l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ». Consulté le 15 juin 2017. Disponible sur <https://www.wto.org/>.

⁴¹ Fouilleux, È. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». *Op. Cit.*

⁴² *Ibid.*

Elle est la seule organisation qui dispose d'une procédure de règlement des différends qui, malgré ses défauts, s'est révélée suffisamment indépendante pour condamner à plusieurs reprises les États-Unis et l'Union européenne⁴³.

Ainsi, les normes internationales, appuyées par les accords SPS de l'OMC, confèrent un cadre aux différents acteurs des négociations sanitaires et phytosanitaires.

Avec l'intensification des échanges, le risque sanitaire est devenu un enjeu transnational. Dans un objectif de protection de la santé publique vétérinaire, des normes internationales sont produites par des instances intergouvernementales telles que l'OIE, la CIPV et le codex alimentarius. Ces normes, qui font office de référence, n'ont cependant aucun caractère obligatoire. Mais l'OMC consolide l'effort d'harmonisation internationale des réglementations grâce aux accords SPS, tout en prenant garde à ce que des prétextes sanitaires n'entraient pas le commerce. Au nom de ces accords, un Etat peut dénoncer les politiques sanitaires d'un autre Etat devant l'organe de règlement des différends de l'OMC.

⁴³ Siroën, J-M. *Op. Cit.*

1.2 UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS ET D'INTERETS

Au niveau national, des acteurs de nature publique, privée ou en partenariat, jouent différents rôles dans les négociations internationales. Ces rôles peuvent être institutionnalisés ou motivés par divers intérêts.

1.2.1 Une politique nationale promouvant le développement de l'export

L'impulsion nationale, traduite dans un plan stratégique, est d'« accompagner efficacement le développement des entreprises et des filières sur les marchés européens et internationaux, en synergie avec l'ensemble des partenaires impliqués sur les thématiques export ». Il s'agit à ce titre d'un objectif prioritaire partagé⁴⁴.

Déjà en 2010, les ministres chargés de l'agriculture et de l'industrie témoignaient l'un comme l'autre de l'importance pour la France de gagner des marchés à l'exportation. Et en mars 2012, le ministre chargé de l'agriculture et le secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur ont fait part, dans un communiqué de presse, de la décision de renforcer la stratégie de soutien de l'exportation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire français⁴⁵.

C'est le service des relations internationales de la Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires, ancienne DGPE, qui coordonne les politiques européenne et internationale. Il veille à la cohérence des actions menées dans le domaine de l'exportation avec les grandes orientations définies à travers le Plan d'Orientation Export Agroalimentaire et le Plan Stratégie pour l'influence internationale de la France sur les sujets agricoles (Plan Stratégique d'Influence)⁴⁶.

Les résultats de l'année 2015 permettent encore d'affirmer que l'agroalimentaire, une force à l'export, est le troisième excédent commercial de la France. De plus, il existe une demande mondiale en forte croissance, avec +8% par an depuis 2000, soit un triplement en 15 ans⁴⁷.

Ces chiffres ont permis d'élaborer le plan stratégique export 2017-2021, en partant du constat qu'encore trop peu d'entreprises françaises exportent (25% contre 80% en Allemagne). Cette stratégie s'articule autour de trois initiatives prioritaires : accompagner les entreprises dans la durée, ouvrir de nouveaux marchés, favoriser l'accès aux marchés existants et promouvoir les produits français⁴⁸.

Ainsi, la stratégie 2017-2021 s'inscrit dans le cadre d'une vision partagée de l'ensemble des acteurs visant notamment à regagner des parts de marché en Europe et à l'international⁴⁹.

⁴⁴ MAAF. « Le plan stratégique export 2017-2021 | Alim'agri », 7 mars 2017. Consulté le 02 juin 2017. Disponible sur : <http://agriculture.gouv.fr/>.

⁴⁵ Angot, J-L. *Op. Cit.*

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ MAAF. « Le plan stratégique export 2017-2021 | Alim'agri ». *Op. Cit.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

1.2.2 Des partenariats public-privé (DGAI, FranceAgriMer, professionnels)⁵⁰

Dans les négociations bilatérales du domaine sanitaire, la direction générale de l'alimentation (DGAI), les professionnels et l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sont amenés à travailler de concert.

1.2.2.1 Présentation et rôle du BEPT

Le bureau des exportations vers les pays tiers (BEPT), situé au sein de la DGAI, a comme objectif prioritaire de lever des barrières sanitaires, comme les embargos ESB, pour ouvrir et maintenir des marchés.

La sous-direction des affaires sanitaires européennes et internationales, au sein de la direction générale de l'alimentation (DGAI), traite de toutes les négociations sanitaires et phytosanitaires. Elle se divise en trois services : le service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP), dédié aux importations, le bureau des négociations européennes et multilatérales (BNEM), en charge des négociations multilatérales, et le bureau des exportations vers les pays tiers (BEPT), structure au sein de laquelle j'ai effectué mon stage, qui traite des négociations bilatérales.

Les missions principales du BEPT ont trait aux négociations avec les pays tiers concernant les certificats, et à la gestion des blocages quand apparaissent des difficultés avec un pays pour une filière ou un couple pays-produit⁵¹.

Les autres rôles du BEPT concernent :

- la rédaction des instructions précisant les conditions spécifiques d'agrément des établissements, dans l'objectif de constituer des listes d'établissements agréés pour exporter,
- l'organisation des missions d'audit et / ou d'inspection,
- la mise à jour des données relatives aux conditions sanitaires et phytosanitaires à l'exportation contenues dans la base de données EXP@DON,
- la coordination de la politique nationale de certification sanitaire et phytosanitaire⁵².

Les négociations ont pour objectif l'ouverture de marchés, suite à un dispositif de priorisation parmi les différents couples pays-produits. Le BEPT expertise également le niveau de reconnaissance du système sanitaire français par les pays tiers et les étapes de la négociation à prévoir.

Les négociations concernent aussi le maintien des marchés ouverts lors de changement de la réglementation d'un pays tiers, ou lors de situation de crise sanitaire en France.

Même en dehors d'une réelle crise sanitaire, un cas sporadique d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) comme celui survenu en mars 2016 peut avoir des conséquences importantes. Ainsi, en 2015, la France accède au statut de « pays à risque négligeable » vis-à-vis de l'ESB. Il s'agit du meilleur statut sanitaire possible pour cette maladie, conformément au chapitre 11.4. du code terrestre de l'OIE, réservé aux pays qui ont démontré une parfaite maîtrise et dont l'âge de naissance du dernier cas d'ESB connu remonte à plus de 10 ans (avril 2004 dans le cas de la France). Ce statut a été rétrogradé « en pays à risque maîtrisé » en mars 2016 suite à la détection d'un cas d'ESB classique sur une vache née en 2011. Ce changement de statut a entraîné plusieurs fermetures de marchés, avec toutes les conséquences économiques subséquentes engendrées. Le rôle du BEPT est alors de lever ces barrières sanitaires, en s'appuyant sur des argumentaires techniques et d'obtenir l'ouverture ou le maintien de ces marchés. A ce titre, on peut considérer que « l'administration est clairement perçue comme un enjeu politique et à ce titre politisée.⁵³ »

⁵⁰ « Memento du dispositif sanitaire à l'exportation vers les pays tiers ». *Op. Cit.*

⁵¹ Entretien avec un cadre du BEPT, 18 avril 2017.

⁵² Angot, J-L. *Op. Cit.*

⁵³ Alcaud, D. *et al. Op. Cit.*

Plus généralement, les négociations pour un certificat sanitaire ou phytosanitaire font l'objet d'aller-retours entre les autorités sanitaires du pays tiers, le BEPT, FranceAgriMer et les professionnels. En effet, les conditions sanitaires exposées dans le certificat doivent à la fois correspondre aux exigences du pays tiers et aux contraintes techniques et économiques des professionnels. Ces échanges transitent par voie officielle, c'est-à-dire via le BEPT, qui consulte les professionnels par l'intermédiaire de FranceAgriMer. Selon les cas, des experts peuvent également être consultés à propos de certaines contraintes techniques, comme des protocoles d'analyses. L'exemple de l'argumentaire en faveur de l'utilisation de semences issues de taureaux donneurs séropositifs à la maladie de Schmallenberg sera abordé plus loin.

Bien que les conditions sanitaires doivent répondre à la réglementation du pays importateur, les négociations s'appuient sur les normes internationales et des arguments scientifiques. Le jeu d'acteurs autour de ces négociations montre que les certificats sanitaire et phytosanitaire peuvent être considérés « en tant que construit social et politique, la qualité du produit n'est ni atemporelle ni objective : les critères d'évaluation de la qualité évoluent dans le temps et diffèrent en fonction des lieux considérés.⁵⁴ »

1.2.2.2 Présentation et rôle de FranceAgriMer, types de partenariats

*FranceAgriMer « exerce ses missions pour le compte de l'État, en lien avec le ministère de l'Agriculture.⁵⁵ »
Son rôle se situe à l'interface entre la DGAI et les organisations professionnelles.*

FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, est un établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État. Le service d'appui aux exportateurs (SAEXP), disposant de personnes ressources spécialement affectées par filière, est à l'interface entre les organismes professionnels et la DGAI en ce qui concerne l'exportation vers les pays tiers⁵⁶.

L'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) joue le même rôle d'interface que FranceAgriMer pour les équidés vivants et la génétique équine. C'est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministères chargés des sports et de l'agriculture⁵⁷.

FranceAgriMer a été créée pour remplir plusieurs objectifs⁵⁸ :

- développer les exportations,
- développer les programmes de coopération,
- ouvrir des marchés,
- simplifier les exportations.

Son rôle est d'identifier les problématiques, de faire le lien avec la DGAI, dont les chefs des services vétérinaires et des services phytosanitaires engageront ensuite les négociations officielles avec leurs homologues de pays tiers⁵⁹. Elle résume les demandes des filières, instruit ces demandes, construit parfois l'argumentaire technique pour assouplir les réglementations, et suggère des solutions à la DGAI⁶⁰.

⁵⁴ Fouilleux, È. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». *Op. Cit.*

⁵⁵ MAAF. « Organisation de FranceAgriMer | Alim'agri », 4 octobre 2013. Consulté le 26 juin 2017. Disponible en ligne sur : <http://agriculture.gouv.fr/ministere/organisation-de-FranceAgriMer>.

⁵⁶ Angot, J-L. *Op. Cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Entretien avec un cadre de FranceAgriMer, le 20 avril 2017.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

FranceAgriMer filtre ainsi les demandes des professionnels qui parviennent au BEPT, via les comités exports SPS, au sein desquels siègent les représentants des filières, FranceAgriMer, la DGAI et la DGTTrésor. Puis, suite à une décision collégiale, les couples pays-produits qui bénéficieront de négociations sont priorisés.

Dans l'opinion publique, beaucoup de critiques demeurent existantes à l'encontre de l'État et de l'administration. Mais, bien qu'il existe des partisans de la thèse soutenue par Marx, selon laquelle « l'État et ses serviteurs, sous couvert d'être au service de l'intérêt général, sont en réalité à celui d'intérêts privés, ceux de la classe économiquement dominante ou les leurs propres⁶¹», l'organisation des acteurs, telle qu'elle existe aujourd'hui, correspond plutôt aux principes de la philosophie du droit développés en 1821 par Hegel, pour qui « en l'État sont supposés se fondre intérêt particulier et intérêt universel, nécessité et liberté. Dans ce cadre, les relais administratifs, la bureaucratie, constituent la nécessaire médiation entre le pouvoir et la base, la société civile.⁶² »

Ainsi, la médiation de FranceAgriMer, entre le BEPT et les professionnels, permet a priori d'éviter toute prise de position par l'État, comme l'illustre le processus de priorisation décrit plus loin.

La place de l'expertise est également soumise à controverse.

1.2.2.3 Le rôle des experts

D'autres acteurs, moins visibles, interviennent dans le processus de négociation, comme les experts privés, des agences nationales ou encore des traducteurs. De par leur expertise, ils peuvent identifier des barrières non tarifaires. L'impact de la traduction des certificats sanitaires et phytosanitaires n'est pas non plus à négliger, comme on le verra dans l'exemple des exportations de produits laitiers vers le Pérou.

L'exportation d'animaux, de denrées animales ou d'origine animale et de végétaux se base sur des évaluations scientifiques pour appréhender le risque sanitaire ou phytosanitaire que prend le pays importateur. Ces évaluations scientifiques peuvent être des situations d'expertise, lesquelles se définissent comme « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé.⁶³»

Différents acteurs participent à ces évaluations. Les sous-directions « métiers » de la DGAI participent à l'analyse des exigences des pays tiers et à l'élaboration des argumentaires nécessaires à la négociation⁶⁴.

Dans certains cas, l'avis de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ou d'autres laboratoires de référence peut être demandé.

Aujourd'hui, avec la création d'agences comme l'ANSES, suite à la crise de la « vache folle », il existe une séparation entre l'évaluation et la gestion du risque. L'évaluation est la prérogative d'institutions indépendantes en charge de l'expertise et la gestion du risque est dévolue à l'État. De plus, en matière de sécurité sanitaire des aliments, il existe une approche globale de la réglementation et des contrôles « de la fourche à la fourchette.⁶⁵ »

⁶¹ Marx, K. « Contribution à la critique de la philosophie du droit Hegel », 1844.

⁶² Alcaud, D. *et al. Op. Cit.*

⁶³ Restier-Melleray, C. « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France ». *Revue française de science politique* 40, n°4. 1990. pp : 546-85.

⁶⁴ Angot, J-L. *Op. Cit.*

⁶⁵ Fouilleux, È. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». *Op. Cit.*

« Les professionnels ont également un rôle à jouer dans cette démarche et sont sollicités par l'intermédiaire de FranceAgriMer ou de l'IFCE, qui adressent à la DGAI tout élément technique (voire économique) susceptible de l'aider dans ses négociations. En particulier, l'élaboration du dossier technique en vue de l'analyse de risque phytosanitaire est faite conjointement par l'administration et les professionnels demandeurs. Puis, le dossier est validé par la DGAI avant sa transmission au pays tiers. ⁶⁶»

Comme exemple d'implication des professionnels dans la démarche scientifique, il y a la production d'un argumentaire en faveur de l'utilisation de semences issues de taureaux donneurs séropositifs à la maladie de Schmallenberg. Cet argumentaire a été réalisé par Alice, qui « fédère les centres d'insémination des espèces bovine, ovine, caprine et porcine. Alice représente et défend la branche de l'insémination animale aux plans national, européen et international. Elle coordonne l'action de ses membres pour définir des positions communes dans les domaines de la sélection et la reproduction en races à viande comme en races laitières. ⁶⁷» Cet argumentaire devrait permettre le maintien des exportations de semences bovines de la France vers l'Argentine. A l'heure actuelle, le marché est ouvert mais paralysé par les contraintes techniques et financières concernant le virus de Schmallenberg. En effet, l'Argentine n'accepte pas les méthodes moléculaires pour la détection du virus sur les semences, alors que cette technique, bien que non reconnue au plan international, offre des garanties sanitaires élevées et a déjà été utilisée avec succès dans plusieurs pays durant les cinq dernières années sans aucun retour négatif.

Ainsi, Alice a contribué à faire avancer les négociations en proposant les statistiques de nos exports de semences bovines pour lesquelles aucun problème de transmission n'a été détecté. Et le laboratoire national de contrôle des reproducteurs a collaboré à l'argumentaire en proposant une comparaison de ses résultats avec la méthode d'analyse de référence utilisée en France avec ceux du laboratoire de référence allemand Friedrich-Loeffler-Institut.

L'objectif de cet argumentaire est d'obtenir un assouplissement des contraintes techniques et financières concernant le virus de Schmallenberg pour l'exportation de semences de ruminants vers l'Argentine et d'autres pays également réticents.

Mais aujourd'hui, « on estime que plein de pays s'en servent de barrière [sanitaire non tarifaire].⁶⁸» En effet, « les controverses sur la fiabilité de l'expertise [...] renvoient à des conceptions et à des degrés d'acceptation du risque variables en fonction des acteurs.⁶⁹ »

Ainsi l'État, les laboratoires nationaux et les professionnels contribuent à l'évaluation scientifique du risque sanitaire. Ce jeu d'acteurs positionne l'expertise comme un « équilibre des pouvoirs entre les décideurs politiques, les experts, et le public », comme le montrent les analyses s'inspirant des travaux de Jürgen Habermas⁷⁰.

La traduction est également très importante. En effet, au même titre qu'une non-conformité sur un certificat sanitaire ou phytosanitaire, une erreur de traduction dans un certificat peut entraîner un blocage des produits à la frontière.

⁶⁶ Angot, J-L. *Op. Cit.*

⁶⁷ « France génétique Elevage - Alice », 5 novembre 2015. Consulté le 18 juillet 2017. Disponible sur : <http://fr.france-genetique-elevage.org/Alice-ex-UNCEIA.html>.

⁶⁸ Observation de la réunion BNEM/ BEPT « Bruxelles et Genève, trucs et astuces » le 10 juillet 2017.

⁶⁹ Fouilleux, È. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». *Op. Cit.*

⁷⁰ Alcaud, D. et al. *Op. Cit.*

C'est ce qui s'est produit au moment de la mise en circulation du nouveau certificat pour l'exportation de produits laitiers vers le Pérou, harmonisé au niveau européen⁷¹, destiné à remplacer le certificat négocié bilatéralement entre la France et le Pérou, dont la validité expirait le 13 mai 2017.

Or, suite à une notification par Lactalis en date du 9 juin 2017, le conseiller agricole de Brasília a informé le BEPT que ce nouveau certificat, négocié entre DGSANTE et les autorités péruviennes, n'était manifestement pas accepté par celles-ci.

Il s'est au final avéré qu'il s'agissait d'une erreur de traduction entre la version anglaise et la version espagnole du certificat.

Cette erreur a immobilisé 20 000kg de produits laitiers à la frontière péruvienne pendant plusieurs jours !

⁷¹ Mail interne du 17 février 2017.

1.2.3 Des intérêts multiples et variés

Cette multitude d'acteurs s'accompagne d'une diversité d'intérêts, parfois divergents ou inavoués.

1.2.3.1 L'exemple de la priorisation des couples pays-produits

Lors de la sélection des couples pays-produits à prioriser dans les négociations, le BEPT, FranceAgriMer et les professionnels ont chacun des intérêts à défendre et des rôles à jouer. Cette coalition d'acteurs de nature et d'intérêt variés est un moment privilégié à analyser et constitue ainsi un bon exemple.

Les couples pays-produits qui bénéficieront de négociations sont priorisés lors des comités exports SPS, au sein desquels siègent les représentants des filières, FranceAgriMer, la DGAL et la DGTrésor.

Il existe cinq sections au sein du comité export sanitaire et phytosanitaire : génétique végétale, produits végétaux, génétique animale et animaux vivants, denrées d'origine animale et co-produits et alimentation animale. Les réunions ont lieu à une fréquence de deux fois par an et par section. Elles permettent de faire un point sur les demandes des filières.

Le rôle de la DGAL est alors de rappeler qu'en raison de moyens limités, il est nécessaire de prioriser les demandes. Cette priorisation se fait sur la base d'un argumentaire. La DGAL donne également son avis sur la faisabilité des négociations, c'est-à-dire la possibilité d'ouvrir un marché ou de le maintenir ouvert malgré des non-conformités, des crises sanitaires...⁷².

Cette priorisation est argumentée selon la problématique du marché, la réglementation ou les accords avec d'autres pays, les perspectives économiques du marché, la faisabilité de l'ouverture du marché et l'avis du conseiller agricole⁷³. « Ainsi, un professionnel souhaitant l'ouverture d'un marché jusque-là fermé pour des raisons SPS prend contact avec la fédération ou le syndicat national(e) de son secteur, qui saisit FAM/SAEXP (ou l'IFCE). Il apporte également les informations qu'il a pu collecter. Les discussions ont ensuite lieu au sein des comités export SPS afin de déterminer le niveau de priorité qui sera accordé à ce dossier : l'intérêt économique, argumenté par les opérateurs, est noté 1 ou 2 ; de même que la difficulté de négociation, précisée par le BEPT et éventuellement les services économiques. Le croisement des notes aboutit à un classement en priorité 1 ou 2. Toute demande individuelle doit respecter les étapes de ce dispositif ; elle ne peut être traitée directement par l'administration.⁷⁴ » Ainsi, la priorisation de la plupart des marchés est très codifiée et doit répondre à certaines règles, qui se sont institutionnalisées.

Mais, pour une même activité tournée vers l'export, il existe des intérêts variés, voire divergents, qu'il s'agisse de l'État avec les professionnels ou des professionnels entre eux. Par exemple, une entreprise peut faire une demande de négociation, sans avoir de vision collective. De même, au sein des comités exports par filière, il n'existe ni interaction entre les filières ni arbitrage entre les comités. Or, une demande à l'export impacte non seulement le professionnel, mais aussi les autres acteurs. Malheureusement, de nombreux professionnels ont une « vision à court terme et auto-centrée », inconciliable avec des négociations au long cours, qui au fil du temps s'intensifient et voient les contraintes techniques ou économiques s'amenuiser⁷⁵.

Suite aux comités SPS, FranceAgriMer établit la liste des correspondances entre les couples pays-produits et leur priorisation (P1-ouverture de marché, P2-ouverture de marché, à prioriser, maintien de marché). Cette liste constitue une feuille de route, outil de travail de base pour la DGAL et les conseillers agricoles. Elle servira par exemple lors des réunions bilatérales qui s'organisent en parallèle des sessions générales annuelles de l'OIE et de la CPIV. Les pays sont alors rencontrés par rapport aux priorités de la feuille de route.

⁷² Entretien avec un cadre du BEPT, le 18 avril 2017.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Angot, J-L. *Op. Cit.*

⁷⁵ Entretiens avec des cadres du BEPT, le 19 juillet 2017.

1.2.3.2 Des délais importants malgré un intérêt partagé affiché

Malgré des intérêts partagés entre les pays, certaines négociations sont retardées ou n'aboutissent pas.

Les négociations pour un certificat sanitaire ou phytosanitaire font l'objet d'aller-retours entre les autorités sanitaires du pays tiers, le BEPT, FranceAgriMer et les professionnels. En effet, les conditions sanitaires exposées dans le certificat doivent à la fois correspondre aux exigences du pays tiers et aux contraintes techniques et économiques des professionnels. Au vu du nombre d'acteurs impliqués dans ce processus, où chacun apporte sa plus-value, il n'est pas étonnant que les délais d'envoi et de réponse s'inscrivent dans la durée.

D'autant plus que, parfois, les négociations sont ponctuées d'échanges d'argumentaires techniques qu'il faut produire. Ils sont ensuite relus et corrigés par le BEPT, puis traduits et enfin envoyés par courrier officiel au pays tiers.

De plus, l'analyse de risque passe également par un échange de questionnaires sur les pratiques de production et, pour les végétaux, par un échange de dossiers techniques en vue de l'analyse de risque. Puis, dans 95% des cas, le pays tiers envoie une équipe d'experts qui réalise un audit dans le pays exportateur et émet des remarques sur d'éventuelles actions correctives à mettre en place et sur ses exigences d'importation⁷⁶.

La durée moyenne d'une négociation pour l'ouverture d'un marché est d'environ trois ans.

Mais parfois, les délais s'allongent de manière volontaire. C'est la « tactique du salami qui consiste à prolonger une négociation à un rythme extrêmement lent, à ne faire qu'une très faible concession à l'autre côté quand il est devenu impossible de faire autrement pour le faire patienter un peu plus longtemps. ⁷⁷»

A d'autres occasions, ces négociations peuvent s'accélérer, comme au moment des rencontres bilatérales en parallèle des sessions générales annuelles de l'OIE ou de la CIPV. En effet, en préparation de ces réunions, le BEPT et les professionnels intensifient leurs échanges afin de finaliser un argumentaire ou un certificat à présenter au pays tiers. A la suite de l'échange direct avec les autorités sanitaires du pays tiers, des actions et suites à mener sont programmées, comme des échanges de documents ou des points de négociations à revoir. Par exemple, la négociation pour l'exportation de porcs reproducteurs vers l'Argentine a été très rapide. En novembre 2016, les autorités sanitaires argentines ont contacté l'ambassade de France pour demander une proposition de certificat sanitaire reproducteurs porcins de la part des autorités vétérinaires françaises. Le vétérinaire du professionnel exportateur et son partenaire argentin ont alors préparé un projet de certificat sanitaire basé sur le modèle du certificat sanitaire actuel entre la France et le Brésil, puisqu'il s'agit de la même réglementation MERCOSUR. Ce projet de certificat a été transmis à FranceAgriMer et, le 10 mai, soit dix jours avant la session générale de l'OIE, une demande d'ajout de ce sujet à la rencontre bilatérale France-Argentine a été envoyée au BEPT. Il a ensuite été discuté au sein du comité export SPS qui s'est tenu le 11 mai 2017 et il a été convenu que le projet serait présenté si bien que, lors de la rencontre bilatérale, le projet de certificat a été remis aux autorités sanitaires argentines⁷⁸.

Cette rapidité peut s'expliquer par la volonté des deux parties de commercer, avec des partenaires commerciaux bien identifiés et un appui des autorités sanitaires argentines dans ce sens. De plus, un certificat sanitaire similaire existait déjà pour le Brésil, d'où la simplicité des négociations. Puis, la conjonction des dates du comité export SPS et de la rencontre bilatérale a accéléré la clôture de ce dossier.

⁷⁶ Entretien avec un cadre de FranceAgriMer, le 20 avril 2017.

⁷⁷ « Internationalisation des politiques publiques. Un vade-mecum pratique » *Op. Cit.*

⁷⁸ Mail du 12 mai 2017 du professionnel à destination du BEPT.

La temporalité des négociations, qu'elle soit lente ou rapide, constitue un enjeu important. En effet, « *time matters*.⁷⁹ »

Globalement, les négociations sanitaires bilatérales s'inscrivent dans un temps court, car ce sont des dynamiques de jeux d'acteurs et d'interactions stratégiques⁸⁰.

« Certaines négociations s'effectuent sous la tutelle de l'UE, ce qui peut induire des délais plus importants mais souvent accompagnés de résultats plus ambitieux. Dans le cas où le pays tiers est en négociation avec l'UE, les négociations bilatérales ne sont plus possibles et le pays membre est obligé d'utiliser la commission européenne comme intermédiaire pour toute modification de certificat sanitaire.⁸¹ » Ceci peut même constituer un blocage des négociations, comme on peut l'observer en ce moment avec l'embargo de la Russie, qui ne veut plus négocier avec l'UE.

« Dans les négociations multilatérales qui se situent dans un horizon de temps indéterminé, sinon illimité, les acteurs n'ont pas d'incitation à offrir de nouvelles concessions pour faciliter la convergence vers un consensus. Comme chacun adopte la même stratégie, la négociation a tendance à s'enliser.⁸²»

Au niveau national, des acteurs de nature et d'intérêt variés jouent différents rôles dans les négociations internationales.

Les missions principales du BEPT sont l'ouverture et le maintien de marchés. Tandis que, FranceAgriMer, établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État, joue un rôle d'interface entre la DGAI et les organisations professionnelles. Suite à une décision collégiale, les couples pays-produits qui bénéficieront de négociations sont priorisés.

Ainsi, l'organisation des acteurs, telle qu'elle existe aujourd'hui, correspond aux principes de la philosophie du droit, 1821, d'Hegel : « en l'État sont supposés se fondre intérêt particulier et intérêt universel, nécessité et liberté. Dans ce cadre, les relais administratifs, la bureaucratie, constituent la nécessaire médiation entre le pouvoir et la base, la société civile.⁸³ »

De plus, le jeu d'acteurs autour des négociations pour un certificat sanitaire ou phytosanitaire montre que les certificats peuvent être considérés en tant que construit social et politique.

D'autres acteurs, moins visibles, interviennent dans le processus de négociation pour l'évaluation scientifique du risque sanitaire comme l'État, les laboratoires nationaux, et les professionnels. Ces relations définissent l'expertise comme un « équilibre des pouvoirs entre les décideurs politiques, les experts, et le public », comme le montre les analyses s'inspirant des travaux de Jürgen Habermas⁸⁴.

⁷⁹ Bonoli, G. « Time Matters : Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies ». *Comparative Political Studies* 40, n° 5, 1 mai 2007. pp : 495-520.

⁸⁰ Evrard, A. et Matagne G. « Temporalité », *Dictionnaire des politiques publiques*. 3e édition actualisée et augmentée. *Presses de Sciences Po*, 2010, pp. 617-623.

⁸¹ Entretiens avec des cadres du BEPT, 19 juillet 2017.

⁸² Siroën, J-M. *Op. Cit.*

⁸³ Alcaud, D. *et al. Op. Cit.*

⁸⁴ *Ibid.*

1.3 LA COMPLEXITE AU-DELA DU CADRE BILATERAL : L'INFLUENCE DES NEGOCIATIONS MULTILATERALES

La complexité des négociations bilatérales ne se limite pas au territoire national. Celles-ci sont influencées par l'envergure multilatérale de certains sujets, que ce soit avec l'Union européenne ou avec le Mercosur.

1.3.1 Les différentes échelles du multilatéralisme

L'envergure multilatérale peut prendre différents aspects, selon que les négociations se déroulent au sein de l'OMC, de la commission européenne, ou entre celle-ci et un pays tiers.

« Le multilatéralisme est un concept utilisé dans le champ des relations internationales. Il se définit comme un mode d'organisation des relations inter-étatiques. Il se traduit par la coopération de trois États au moins dans le but d'instaurer des règles communes.⁸⁵»

« La commission européenne [DG « Santé et consommateurs » (SANCO) et/ou DG "Commerce" (TRADE)] est un des acteurs de la négociation avec les pays tiers mais elle intervient en complément des États membres, ceux-ci devant bien entendu ne pas s'écarter, lors de leurs discussions avec les pays tiers, de la réglementation de l'Union européenne. Elle négocie des accords de partenariat ou commerciaux avec des pays tiers, qui comportent le plus souvent un chapitre SPS et qui prévoit l'organisation régulière de comités techniques d'échanges réunissant des experts de la Commission, de certains États membres et du pays tiers concerné.⁸⁶» Lors de certaines réunions à la commission européenne, les pays membres peuvent être amenés à s'exprimer⁸⁷.

« La commission européenne assure [également] une fonction de médiation entre l'union européenne (et ses états membres) et l'OMC. C'est elle qui se charge des propositions de réformes internes des politiques communautaires en traduisant dans un langage à la fois "européen" et "sectoriel" sa perception des enjeux à l'OMC. Simultanément c'est elle qui représente l'union sur la scène de négociation commerciale multilatérale.⁸⁸ » « L'importance croissante des négociations commerciales confère à la commission une position stratégique⁸⁹ ».

A la commission européenne, il y a un commissaire par Etat membre. Elle fonctionne sur le même modèle que l'administration française, avec un poids important accordé aux directions générales et un poids plus ou moins grand du commissaire selon sa compétence⁹⁰.

« La commission européenne peut servir de levier de négociation supplémentaire pour les négociations bilatérales », d'où l'intérêt de porter certains sujets SPS à la commission. Par exemple, la DG Trade et la DGSanté ont sollicité le BEPT concernant la régionalisation dans le cadre de la situation de l'influenza aviaire. « Cela a sûrement joué pour l'acceptation de la régionalisation par le Brésil »⁹¹.

Mais la France a peu de relations régulières avec la commission, contrairement à d'autres pays membres, ce qui peut également influencer les négociations⁹².

⁸⁵ « Définition de multilatéralisme ». Consulté le 20 juillet 2017. Disponible sur : <https://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/multilateralisme.html>.

⁸⁶ Angot, J-L. Op.Cit.

⁸⁷ Réunion BNEM/ BEPT. *Op. Cit.*

⁸⁸ Fouilleux, È. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». *Op. Cit.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Réunion BNEM/ BEPT. *Op. Cit.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Entretien avec des cadres du BEPT, le 19 juillet 2017.

La commission européenne peut également être un frein aux négociations bilatérales, par exemple lors de la suspension des négociations entre l'UE et la Russie, laquelle applique la politique du « diviser pour mieux régner », espérant ainsi obtenir des certificats négociés en bilatéral avec les Etats membres, plutôt que des certificats harmonisés au niveau de la commission⁹³.

Le bilatéral ou le multilatéral évolue ainsi à la demande des pays tiers, et « dépend de la motivation des agents de la DG. » Par exemple, il y a eu beaucoup de discussions bilatérales avec le Brésil en ce qui concerne le domaine phytosanitaire, « mais le Brésil aimerait discuter directement avec l'UE »⁹⁴.

Il existe ainsi différentes échelles dans les négociations multilatérales. En effet, le multilatéralisme peut concerner des discussions inter-étatiques au sein de l'OMC, des négociations entre deux marchés communs comme l'UE ou le Mercosur, ou entre un marché commun et un pays tiers.

Et même les « négociations multilatérales ont une forte dimension ... bilatérale dans la mesure où [au sein de l'OMC par exemple] les demandes des pays membres sont très ciblées sur des thèmes et sur des pays. Dans la pratique, on n'assiste pourtant pas à 11 000 négociations (le nombre de relations bilatérales). Les différents sujets ne prennent pas la même importance et, progressivement, la négociation converge vers quelques sujets clés qui résultent des rapports de force et qui tendent, en retour, à les cristalliser. ⁹⁵ »

1.3.2 Influence de la réglementation du Mercosur concernant l'exportation de semence bovine vers l'Argentine

La dimension multilatérale de la réglementation du Mercosur concernant le virus de Schmallenberg est un frein pour les exportations de semences bovines de la France vers l'Argentine mais pourrait se révéler être une opportunité.

L'un des sujets sanitaires abordés lors de la rencontre bilatérale avec l'Argentine, en parallèle de la 85ème session générale de l'OIE, avait trait à l'influence du virus de Schmallenberg sur les exportations de semences bovines vers l'Argentine.

Le marché est ouvert mais paralysé par rapport aux contraintes techniques et financières concernant le virus de Schmallenberg.

La réglementation Mercosur impose des conditions supplémentaires à l'importation pour la génétique bovine, ovine et caprine liées au virus de Schmallenberg et n'accepte pas les tests moléculaires de détection du virus sur les semences, alors que le Mexique et, plus récemment, le Pérou acceptent la semence de taureaux séropositifs dès lors que l'absence de virus dans chaque dose de semence a été confirmée par la méthode moléculaire. Mais ces deux pays, bien que géographiquement proches, ne dépendent pas du Mercosur.

En effet, au début des années 1990, le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et le Chili ont signé un accord commercial créant le Marché Commun du Sud (MERCOSUR), tandis que la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela font partie de la Communauté Andine des Nations, CAN⁹⁶. C'est ce qui explique la différence dans les négociations, pour un même sujet, entre l'Argentine et le Pérou.

⁹³ Réunion BNEM/ BEPT. *Op. Cit.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Siroën, J-M. *Op. Cit.*

⁹⁶ Gastambide, A. « La CAN et le MERCOSUR : bilan et perspectives ». Bulletin de l'Institut français d'études andines, n 30 (2). 1 août 2001. pp : 233-63.

D'autres pays que l'Argentine n'acceptent pas non plus la méthode d'analyse moléculaire ce qui, au vu de l'évaluation scientifique du risque et des accords SPS, constitue une barrière sanitaire. Avec le portage de ce sujet à la commission européenne, la France aurait plus de poids pour négocier.

L'objectif de la rencontre bilatérale avec l'Argentine est d'obtenir un assouplissement des contraintes techniques et financières concernant le virus de Schmallerberg, et le portage par l'Argentine d'un changement des règles à ce sujet au Mercosur.

Ainsi, avec une réglementation plus souple, il y aurait moins de contraintes pour les professionnels français, que ce soit pour la génétique bovine, caprine ou avine, et permettrait des exportations vers l'ensemble des pays du Mercosur.

Bien entendu, d'autres pays que la France pourraient également bénéficier de l'assouplissement de cette réglementation, en accord avec le principe de non discrimination dont bénéficient les pays ayant ratifié les accords SPS.

L'enjeu sur ce sujet est d'envergure, et la position actuelle de l'Argentine, en sa qualité de président du Mercosur pour une durée de six mois, ainsi que les récents échanges et promesses de coopération entre la France et l'Argentine constituent une fenêtre d'opportunité.

En effet, selon Kingdon, lorsque le contexte politique devient favorable, une alternative peut se greffer à un problème et lui permettre ainsi de passer de l'agenda gouvernemental (ou liste de sujets à laquelle le gouvernement porte attention, sans pour autant prendre de décision) à l'agenda décisionnel (ou liste de sujets qui se traduisent par une décision effective)⁹⁷.

Mais ces fenêtres d'opportunité se referment aussi très vite, lorsque les acteurs ne réussissent pas à passer à l'action, lorsque les événements qui ont provoqué leur ouverture ne sont plus d'actualité ou, tout simplement, lorsqu'il n'y a pas d'alternative possible⁹⁸.

Or, ce sujet a été évoqué très rapidement lors de la rencontre bilatérale avec l'Argentine. En effet, le contexte ne s'y prêtait guère : la rencontre a eu lieu en fin de journée, à l'issue de la séance plénière de l'OIE, lors d'un repas dans un restaurant, au cours duquel l'Argentine a orienté la conversation sur les sujets de coopération⁹⁹. De plus, l'argumentaire scientifique sur lequel repose la discussion ne sera envoyé que courant septembre 2017. Il ne reste donc plus qu'à espérer que l'Argentine soit convaincue de l'importance de ce sujet tant qu'elle assure la présidence du Mercosur.

⁹⁷ Ravinet, P. « Fenêtre d'opportunité », Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée. Presses de Sciences Po, 2010, pp. 274-282.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Observations réalisées lors de la rencontre bilatérale avec l'Argentine, le 22 mai 2017.

La complexité des négociations bilatérales ne se limite pas au territoire national. En effet, les marchés communs peuvent influencer les négociations. Ainsi, la commission européenne peut servir de levier de négociation supplémentaire pour les négociations bilatérales mais peut également être un frein, par exemple lors de la suspension des négociations entre l'UE et la Russie.

Il existe aussi différentes échelles dans les négociations multilatérales. Le multilatéralisme peut concerner à la fois des discussions inter-étatiques au sein de l'OMC, des négociations entre deux marchés communs comme l'UE et le Mercosur, ou entre un marché commun et un pays tiers. Par exemple, la réglementation du Mercosur concernant le virus de Schmallenberg est un frein pour les exportations de semences bovines de la France vers l'Argentine mais pourrait se révéler être une opportunité si l'Argentine s'empare de ce sujet pendant sa présidence du Mercosur.

Les négociations bilatérales en matière sanitaire et phytosanitaire s'inscrivent dans un cadre international. Des organisations intergouvernementales telles que l'OIE, la CIPV et le codex alimentarius produisent des normes, tandis que l'OMC renforce cet effort de lutte globale contre le risque pour la santé publique vétérinaire par les accords SPS et son organe de règlement des différends.

Plusieurs acteurs en France contribuent à ces négociations, dont l'État, qui promeut le développement de l'export dans le domaine agricole. Les ouvertures et maintiens de marchés se négocient au niveau du BEPT, lequel centralise, via FranceAgriMer, les avis d'experts, les intérêts parfois partagés des professionnels et des filières. Et il les défend auprès des pays tiers, parfois pendant plusieurs années, pour un même sujet.

Les négociations bilatérales sont influencées par les marchés communs, que ce soit en termes de temps, de freins, tels certaines réglementations, ou de leviers, comme l'appui de la commission européenne ou l'opportunité de propulser un sujet au niveau multilatéral.

D'autres influences sur les négociations bilatérales sont les outils de coopération, élaborés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

2 L'IMPACT DES OUTILS DE COOPERATION SUR LES NEGOCIATIONS BILATERALES

D'autres influences sur les négociations bilatérales sont les outils de coopération, élaborés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

2.1 LES ACTEURS FRANÇAIS DE LA COOPERATION ET LES POLITIQUES EXPORTEES

Différentes politiques sont promues dans les pays tiers par plusieurs acteurs afin de faciliter la compréhension et l'adhésion de ceux-ci au système français.

2.1.1 La DGPE

La direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) est un partenaire des politiques internationales agricoles, dont l'objectif est de développer les exportations à l'aide de relations d'influence ou de leviers pour orienter les politiques publiques.

2.1.1.1 Présentation

Le ministère est organisé en quatre directions d'administration centrale, dont celle de la performance économique et environnementale des entreprises.

Les missions principales de la DGPE sont d'accompagner et de soutenir les acteurs économiques, ce qui se traduit, entre autres, par le développement des exportations¹⁰⁰.

La DGPE possède de nombreux leviers et atouts, comme la capacité à fédérer ses partenaires. Elle bénéficie également d'une solide expertise dans de nombreux domaines, dont les négociations. L'une de ses forces tient aussi à sa présence et à son influence en Europe et dans le monde¹⁰¹.

La DGPE est organisée autour de deux délégations et de quatre services, dont le service Europe et international, qui « a pour objectifs de mieux tirer parti de l'intégration européenne et de la mondialisation de l'économie française, de conquérir de nouvelles parts de marché en Europe et dans le reste du monde, et d'influencer les processus de décision en Europe et au niveau mondial pour promouvoir les intérêts économiques de la France.¹⁰² »

Comme l'a mentionné un membre de ce service, ses objectifs sont le développement des exportations, le travail avec les pays tiers et le partenariat à l'international, via des relations d'influence qui peuvent se définir comme des leviers pour orienter les politiques publiques¹⁰³.

La DGPE a une vision d'ensemble des négociations¹⁰⁴ et, à ce titre, « impulse la dynamique »¹⁰⁵ au niveau export. En relation avec la DGAI et de la DGER, elle réalise un plan stratégique d'influence¹⁰⁶.

2.1.1.2 Le plan stratégique international

L'agriculture est au cœur de l'agenda politique international et le plan stratégique international du MAAF définit un cadre aux actions de diplomatie agricole.

Il vise à cibler les enjeux de diplomatie agricole et renforce la synergie des différents opérateurs et partenaires du ministère, qui travaillent eux aussi sur des questions agricoles à l'international, notamment

¹⁰⁰ DGPE. « Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises », juillet 2017.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 19 avril 2017.

¹⁰⁴ Entretien avec un cadre de la DGTrésor, le 19 avril 2017.

¹⁰⁵ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 21 avril 2017.

¹⁰⁶ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 19 avril 2017.

au travers des groupements d'intérêt public (GIP). Il renforce également le lien entre les actions de coopération et la promotion des intérêts économiques français.¹⁰⁷

Des choix stratégiques doivent également être faits, afin de cibler les pays, les organisations et thématiques prioritaires en fonction de leur impact actuel ou futur sur les évolutions de l'agriculture, comme le soutien des exportations¹⁰⁸.

Le choix des pays ou régions est en partie réalisé sur la base de raisons historiques. Mais de nouvelles zones, que la France souhaite conquérir, peuvent être ciblées pour une ouverture de marché, ou pour diversifier l'interculture par exemple¹⁰⁹. L'Argentine fait partie de ces nouveaux pays.

Pour l'année 2017 figure l'actualisation du plan stratégique d'influence du MAA à l'international et dans l'Union européenne, en intégrant notamment les réflexions sur la PAC 2020 et les conséquences du Brexit¹¹⁰.

2.1.2 Les politiques exportées à l'étranger

Différentes politiques françaises sont exportées ou promues dans les pays tiers, telles que la politiques sur les sols « 4 pour 1000 », ou la réglementation européenne sur les indications géographiques (IG). Cette exportation a pour but une meilleure compréhension du système français, afin de susciter des sujets de coopération et in fine d'ouvrir des marchés.

Plus l'agriculture française est défendue, plus il y a d'exportations et moins elle est attaquée. Sinon, avec la concurrence, la place est prise par les Hollandais ou les Allemands¹¹¹.

Comme l'a indiqué un cadre de la DGPE, l'un des enjeux du plan stratégique export 2017-2021 est de promouvoir les produits français notamment en mobilisant au mieux et en optimisant les dispositifs de promotion existants, y compris européens, pour renforcer l'image de la France et de ses produits ; et en utilisant le levier de la coopération pour faire connaître nos produits, nos savoir-faire et nos technologies¹¹².

Parmi les politiques phares du MAAF qui sont exportées figurent la défense des indications géographiques et l'initiative « 4 pour 1000 : les sols pour la sécurité alimentaire et le climat »¹¹³.

« On entend par indications géographiques (IG) des indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire [...], ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique.¹¹⁴ » « Cette définition, issue du droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), est un instrument de la mondialisation économique contemporaine.¹¹⁵ »

« La littérature propose quatre justifications au développement des politiques publiques de protection et de promotion des IG en France et en Europe : la lutte contre la concurrence déloyale, la maîtrise des marchés agricoles via l'octroi de droits aux producteurs, le développement local rural, et la conservation des patrimoines naturel et culturel.¹¹⁶ »

¹⁰⁷ « Le plan stratégique international du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. 2013-2016 », MAAF, septembre 2013.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

¹¹⁰ DGPE. « Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises », juillet 2017.

¹¹¹ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 21 avril 2017.

¹¹² MAAF. « Le plan stratégique export 2017-2021 | Alim'agri ». *Op. Cit.*

¹¹³ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 21 avril 2017.

¹¹⁴ Art. 22.3 de l'accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, ADPIC, 1994.

¹¹⁵ Delphine M-V., Introduction, *Editions Quæ* « La protection des indications géographiques », 2012, p. 11

¹¹⁶ *Ibid.*

En effet, d'après un cadre de la DGPE, les IG « entraînent le développement des territoires », comme l'a montré l'exemple du comté en France, qui a permis la « création de 7000 emplois agricoles et agroalimentaires.¹¹⁷ »

Quant à l'initiative 4 pour 1000, « elle vise à montrer que la sécurité alimentaire et la lutte contre les dérèglements climatiques sont complémentaires et à faire en sorte que l'agriculture apporte des solutions. Cette initiative consiste en une coalition d'acteurs volontaires dans le cadre du plan mondial d'actions pour le climat.¹¹⁸»

L'export de ces politiques permet à la fois de « prôner le modèle français et, pour les pays qui s'y intéressent, leur permet de capitaliser sur les expériences des autres.¹¹⁹ »

En Argentine, le changement récent de politique a permis la création d'un groupe de travail bilatéral sur la question de l'agroécologie. En l'espace de deux ans, les deux ministres de l'agriculture se sont rencontrés, ce qui a permis la création d'un groupe de travail, puis l'amorce de la négociation bilatérale dans les domaines agricole et agroalimentaire¹²⁰

L'Argentine est un pays d'immigration. En effet, à la fin du 19^e siècle, la politique d'incitation à l'immigration, la révolution des transports et les crises économiques et politiques vécues par certains pays d'Europe ont fait de l'Argentine le deuxième pays d'accueil des Européens sur le nouveau continent¹²¹. Ces immigrants ont importé leur savoir-faire et une tradition de marques. Les enjeux commerciaux concernent donc la vente de marques et les IG¹²².

D'autre part, les Argentins ont une agriculture de conservation, très portée sur les OGM et le glyphosate et, a priori, ils lessivent moins le sol que leurs homologues français. Un échange de pratiques est donc envisageable dans le cadre de la politique 4 pour 1000.¹²³

L'exemple de l'Argentine montre ainsi « l'importance du réseau et des connaissances pour une meilleure compréhension de ce qui se fait.¹²⁴ »

Dans une démarche similaire, mais dans un champ plus technique, la DGAI réalise également des actions de coopération, plus axées sur la santé et protection animale, la sécurité sanitaire des aliments et la santé des végétaux.

¹¹⁷ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 21 avril 2017.

¹¹⁸ MAAF. « Rejoignez l'initiative 4 pour 1000. Les sols pour la sécurité alimentaire et le climat. »

¹¹⁹ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

¹²⁰ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 19 avril 2017.

¹²¹ Bénard, C. *et al.* « L'immigration européenne en Argentine, un phénomène controversé | Sciences Po Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes ». Consulté le 23 août 2017. Disponible sur : <http://www.sciencespo.fr/>.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 21 avril 2017.

¹²⁴ Entretien avec un cadre de la DGPE, le 19 avril 2017.

2.1.3 Les acteurs de la coopération technique

La coopération technique permet également la construction d'une relation de confiance avec les pays tiers. Les acteurs de cette coopération sont, entre autres, la DGAL, les conseillers agricoles adjoints et les (GIP).

Parmi les objectifs du plan stratégique à l'international figure l'ouverture des marchés, avec la « définition des négociations sanitaires et phytosanitaires prioritaires pour ouvrir de nouveaux marchés aux exportateurs de produits agricoles et agro-alimentaires.¹²⁵ » C'est dans ce cadre qu'intervient la DGAL et plus précisément la sous-direction des affaires sanitaires en Europe et à l'international, dont font partie le BNEM et le BEPT.

Ces bureaux sont soutenus dans leurs actions par les conseillers agricoles adjoints. Les conseillers pour les affaires agricoles dépendent de la DGTTrésor, qui « conduit la politique économique française, et la promeut en Europe et dans le monde. Elle est chargée entre autres des questions économiques, financières et commerciales internationales sur les plans multilatéral et bilatéral, et contribue à la politique d'aide au développement. Elle assure la tutelle des services économiques des ambassades.¹²⁶»

Ainsi, « la France dispose d'un réseau international constitué des services économiques des ambassades, dans lesquels se trouvent parfois un conseiller ou attaché pour les affaires agricoles, avec le cas échéant un adjoint spécialement en charge des questions SPS. Ils sont chargés des questions régaliennes.¹²⁷ » Leur « rôle consiste à faire passer au ministère une information pertinente sur le positionnement [du pays tiers] au sujet des négociations en cours.¹²⁸ » Au sein du pays tiers, ils exercent aussi une relation d'influence.

La DGAL est également en relation, notamment pour ce qui concerne l'expertise publique, avec des groupements d'intérêt public (GIP), comme l'agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (ADECIA) et France Vétérinaire International (FVI). Ainsi, sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, les GIP réalisent la veille des appels à projets, postulent selon les priorités du MAA et assurent le pilotage et la mise en œuvre d'actions de coopération, telles que des jumelages¹²⁹.

« Le GIP FVI a pour mission de fédérer, promouvoir et coordonner à l'international l'expertise vétérinaire française. FVI s'inscrit dans les orientations générales de la politique de coopération internationale de la France et dans le cadre de la promotion du modèle sanitaire français articulé sur un partenariat dynamique noué entre les services publics et le secteur privé.¹³⁰ »

Et ADECIA est un « réseau pour mobiliser l'expertise institutionnelle dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, et des espaces ruraux.¹³¹ »

Ainsi, les deux Groupements d'Intérêt Public du MAAF (ADECIA et FVI) ont prouvé leur capacité à contribuer à l'efficacité globale de la diplomatie agricole française.¹³²

¹²⁵ « Le plan stratégique international du MAAF. 2013-2016 ». *Op. Cit.*

¹²⁶ Angot, J-L. *Op. Cit.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Document interne du MAA « Le rôle des conseillers agricoles à l'étranger ».

¹²⁹ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25/07/2017.

¹³⁰ « Opérateurs de l'expertise technique internationale ». Adecia. Consulté le 26 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.adecia.org/qui-sommes-nous/operateurs-de-lexpertise-publique-a-linternational/>.

¹³¹ « L'Agence ». Adecia. Consulté le 26 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.adecia.org/qui-sommes-nous/>.

¹³² « Le plan stratégique international du MAAF. 2013-2016 », *Op. Cit.*

La coopération fait partie intégrante de la stratégie du MAA pour développer l'export. Elle repose sur plusieurs acteurs, parmi lesquels la DGPE qui insuffle un cadre et une dynamique aux actions de diplomatie agricole.

Parmi ces actions, des politiques phares du MAA sont promues et exportées dans des pays ou régions prioritaires, telles que la promotion des IG et la politique « 4 pour 1000 ».

La coopération technique contribue aussi à la création de relations d'influence. Les acteurs de cette coopération sont, entre autres, la DGAI appuyée par des GIP pour ce qui concerne l'expertise publique, et le réseau international des services économiques des ambassades où se trouvent parfois les conseillers pour les affaires agricoles.

Ces acteurs et ces politiques concourent à la diplomatie agricole, en participant à une meilleure compréhension du système français et à l'établissement de relations de confiance, au même titre que les outils de coopération.

2.2 LA CERTIFICATION ELECTRONIQUE : INSTRUMENT DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'EXPORT ET OUTIL DE COOPERATION A L'INTERNATIONAL

La certification électronique est un instrument issu de l'impulsion politique pour développer l'export. Cette innovation peut être considérée comme un outil de coopération à l'international, à l'impact positif ou négatif selon les acteurs.

2.2.1 Instrument de la politique de développement de l'export

Sous l'impulsion politique pour le développement de l'export, un nouvel outil informatique est en train d'être créé. Il devrait présenter de nombreux intérêts pour l'État et les professionnels français, malgré un important retard lors de sa mise en place.

2.2.1.1 Besoins et initiative politique à l'origine de ce logiciel

Considérant les besoins présents sur le terrain et la volonté politique de développer les exportations, un nouvel outil est né.

Expadon est un outil d'aide à l'exportation pour les professionnels, les vétérinaires et les services déconcentrés. Il permet la recherche en ligne des conditions sanitaires et phytosanitaires d'exportation vers les pays tiers d'animaux, de produits animaux, de végétaux et de produits végétaux ainsi que des conditions d'échanges intracommunautaires d'animaux de rente¹³³.

Ce logiciel, bien que créé en 1998, constitue un outil aux fonctionnalités limitées, en raison de sa maintenance difficile, de besoins d'évolution, et de son inadaptation aux certificats électroniques ...¹³⁴.

Il limite ainsi la fluidité des opérations et toute évolution vers la e-certification, ou dématérialisation des certificats SPS. Il est en effet probable que des pays importateurs exigent, à l'avenir, un dispositif dématérialisé, jugé plus fiable que les échanges de certificats actuellement en vigueur¹³⁵.

Le programme Expadon 2, en cours de création, remplacera donc le logiciel actuel pour accompagner les exportations françaises¹³⁶ et faciliter la tâche administrative¹³⁷.

Expadon 2 vise à permettre la demande en ligne des certificats sanitaires ou phytosanitaires (soit 300 000 certificats par an) nécessaires à l'exportation afin, d'une part, d'en accélérer la délivrance et, d'autre part, de fiabiliser leur conformité avec les exigences des pays-tiers importateurs¹³⁸.

Les exportations agro-alimentaires font partie des principales pistes de progrès pour le redressement productif de la France. Et, parmi les exportations françaises, 6,8 milliards d'€ sont dépendants de l'obtention de certificats sanitaires ou phytosanitaires (certificats SPS) pour pouvoir franchir les frontières des pays de destination¹³⁹. C'est pourquoi le projet Expadon 2 est soutenu politiquement, comme priorité pour favoriser les exportations agricoles et agro-alimentaires françaises, par le ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, le ministre délégué à l'agro-alimentaire et le ministre du redressement productif¹⁴⁰.

¹³³ FranceAgriMer et MAAF. « Expadon ». Consulté le 29 mai 2017. Disponible sur [https:// teleprocedures.FranceAgriMer.fr/ Expadon/Login/](https://teleprocedures.FranceAgriMer.fr/Expadon/Login/)

¹³⁴ Présentation d'Expadon 2 par le chef de projet aux étudiants de l'ENSV, 19 avril 2017.

¹³⁵ Document interne du MAAF. « Programme Expadon2_note de cadrage ». MAAF, novembre 2016.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Document interne du MAAF, « certification sanitaire à l'exportation », 10 décembre 2013.

¹³⁸ « Annexes budgétaires ». Consulté le 30 juillet 2017. Disponible sur : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/html/DBGPGMJPEPGM215.htm](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/html/DBGPGMJPEPGM215.htm).

¹³⁹ Document interne du MAAF, « certification sanitaire à l'exportation », *Op. Cit.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

La création de ce nouvel instrument a pu être influencée par des facteurs institutionnels, en particulier ceux liés à l'histoire et à la sédimentation de pratiques¹⁴¹. « Les facteurs cognitifs et subjectifs pèsent ainsi dans le choix des instruments comme la familiarité avec certaines techniques et les routines sectorielles. ¹⁴² »

Au-delà de cette dépendance culturelle, Expadon 2 devrait présenter de nouveaux avantages pour l'Etat et les professionnels français.

2.2.1.2 Intérêts pour l'État et les professionnels français

La certification électronique va présenter différents avantages, que ce soit pour l'État ou les professionnels.

Chaque autorité sanitaire des États expéditeurs doit établir les certificats sanitaires ou phytosanitaires (certificats SPS) nécessaires aux passages des frontières avant la mise sur le marché dans les pays de destination. Pour les entreprises, les certificats SPS représentent un enjeu sensible et incontournable, dont la gestion est coûteuse du fait de la complexité du dispositif. Ainsi, toute fluidification des méthodes de l'administration et toute amélioration dans la rapidité de la circulation de l'information auront un effet déterminant pour la réduction des coûts au sein des entreprises, leur compétitivité et leur réactivité sur les marchés ¹⁴³.

De plus, les garanties attendues de la dématérialisation présentent un intérêt pour les professionnels, comme l'a signalé un cadre de la DDPP de la Marne : « en fiabilisant la certification, on protège les professionnels et les exportateurs français. ¹⁴⁴»

Les PME devraient être particulièrement bénéficiaires de la rénovation d'Expadon, car elles sont moins à même que les groupes multinationaux d'anticiper les contraintes sanitaires et phytosanitaires imposées par les pays étrangers¹⁴⁵.

Le non-respect de ces contraintes ou la découverte de non-conformités lors de l'arrivée des produits dans le pays importateur induit systématiquement un blocage des lots à la frontière. Ce qui est envisagé avec Expadon et la dématérialisation permettrait d'obtenir, d'une part, les informations concernant les réglementations du pays tiers à respecter et, d'autre part, l'envoi des certificats par voie électronique et leur réception avant l'arrivée des produits, ce qui permettrait idéalement de résoudre certains problèmes avant même l'arrivée de la marchandise. La diminution des blocages aux frontières représente pour les professionnels un énorme impact économique.

Certains avantages concernent directement l'Etat et l'administration, comme la mise en place d'une taxe par certificat sanitaire généré par Expadon2, ou la simplification administrative. Celle-ci se concrétisera notamment par moins de papiers à manipuler et à classer dans les bureaux et une économie de temps et d'argent en mettant fin à la transmission du document avec les marchandises (risque de perte, retards, etc.)¹⁴⁶. De plus, la mise en place d'Expadon2 sera également l'occasion de remettre aux normes certaines dérogations ou pratiques qui diffèrent d'une région à l'autre. Mais ce logiciel n'est pas encore tout à fait opérationnel.

¹⁴¹ Lascoumes, P. et Simard L. *Op. Cit.*

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Document interne du MAAF, « certification sanitaire à l'exportation », *Op. Cit.*

¹⁴⁴ Observation du séminaire « certification export » Rungis, le 05 mai 2017.

¹⁴⁵ Document interne du MAAF, « certification sanitaire à l'exportation », *Op. Cit.*

¹⁴⁶ Présentation par le chef de projet au BEPT, le 15 mai 2017.

2.2.1.3 Impacts du retard de conception de ce logiciel

Des difficultés ont été rencontrées lors de sa conception, notamment au niveau des ressources humaines, ce qui a engendré un retard important pour sa mise en place. En outre, de nombreux autres pays s'intéressent également à la dématérialisation, ce qui peut présenter un avantage comme la coopération ou un inconvénient en cas de concurrence.

La conception d'Expadon2 a débuté en 2013, mais ce n'est qu'en avril 2017 qu'a été lancé le pilote, qui plus est pour un seul module. Le module concernant la certification n'est toujours pas prêt.

Ce retard de conception, dû à un déficit de personnel d'après le chef de projet, a des conséquences budgétaires importantes.

Figure n°1 : Evaluation de l'impact économique du retard de conception d'Expadon2¹⁴⁷

Évolution du coût et de la durée

| | Au lancement | Actualisation | Écarts en % |
|----------------------|--------------|---------------|-------------|
| Coût total en M€ | 8,3 | 13,8 | 66,1 |
| Durée totale en mois | 37 | 57 | 54,1 |

Ce tableau montre qu'il y a eu une augmentation de 66% du coût de conception d'Expadon2 par rapport à ce qui avait été prévu à son lancement. Cette augmentation est à corréliser avec la durée de conception du programme qui a doublé par rapport aux estimations initiales.

Outre cette perte directe, des pertes indirectes sont également envisageables. En effet, plusieurs pays exportateurs dans le monde, comme les Pays-Bas, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie ont mis en place ou élaborent une application informatique comparable, ce qui en fait autant de concurrents de la France¹⁴⁸.

Les Pays-Bas se sont ainsi lancés sur cette voie en coopération avec... la Chine. Il est toutefois trop tôt pour évaluer l'impact sur le projet français, même si l'ambition nationale est de se joindre au mouvement créé en faveur de l'e-certification dès qu'Expadon 2 sera opérationnel¹⁴⁹.

Le but est d'« être prêt pour répondre à la demande de dématérialisation des pays tiers. ¹⁵⁰» Les échanges à ce sujet entre la France et la Chine sont en cours, plusieurs autres pays sont également intéressés, ce qui peut présenter un avantage pour la coopération.

¹⁴⁷ « Annexes budgétaires ». *Op. Cit.*

¹⁴⁸ Document interne du MAAF, « certification sanitaire à l'exportation ». *Op. Cit.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Remarque du chef de projet Expadon, le 2 juin 2017.

2.2.2 Outil de coopération à l'international

Pour les pays utilisateurs, la dématérialisation sera présentée comme un service, ce qui n'est pas sans susciter un atout pour la France.

2.2.2.1 Garantie contre les fraudes

La dématérialisation garantit la non falsification de ce nouveau format de certificat. Ainsi, une expertise des falsifications papiers existantes a été réalisée afin d'apporter les garanties nécessaires.

Un recensement des différentes falsifications possibles avec les certificats papiers a été réalisé pendant mon stage, comme le montre l'annexe 1. Ce recensement permet de mettre en parallèle les garanties apportées par la dématérialisation.

Le système TRACES permet déjà la dématérialisation des CS, sans abandonner les CS papiers.

TRACES, *trade control and expert system*, est un logiciel et un réseau vétérinaire sanitaire de certification et de notification sous la responsabilité de la commission européenne. Il est utilisé majoritairement pour l'importation de denrées dans l'union européenne et les échanges intracommunautaires.

Certaines garanties sont apportées par ce logiciel, comme des comptes d'accès personnalisés pour les agents signataires habilités, ou encore les masques des CS.

Ce logiciel permet également d'éviter les erreurs documentaires, comme la concordance entre la date de départ et la date de signature. Ces erreurs sont susceptibles de bloquer les lots à l'arrivée. De plus, les pays tiers ont un accès limité aux informations fournies par TRACES, car ces informations ne concernent que leur pays et seuls les établissements autorisés à exporter vers l'union européenne figurent dans le logiciel.

Quant à Expadon 2, la remise aux normes avec l'abandon du présigné est en soit une garantie. Bien qu'utilisée que dans de rares cas et sous dérogation, cette démarche est source de fraude.

La signature et le scan des certificats sont la prérogative des services du ministère de l'agriculture et, une fois que la solution *paperless*, avec une dématérialisation complète, sera atteinte, seuls les vétérinaires officiels auront accès au CS, qui sera stocké sur un serveur gouvernemental.

La version dématérialisée sous sa forme la plus simple, c'est-à-dire le scan, permet déjà de comparer la version électronique et la version papier reçue. Cela peut faciliter la vérification par le pays importateur de l'authenticité du certificat, et pourrait faciliter et automatiser cette démarche.

D'autres avantages de la dématérialisation peuvent être promus aux pays tiers, comme la facilitation des contrôles et l'augmentation des flux.

2.2.2.2 Facilitation des contrôles et augmentation des flux

La dématérialisation permettra à la fois de planifier les contrôles des marchandises à l'avance et ainsi d'augmenter les flux, ce qui suscitera de la croissance à différents égards.

Une simple connexion Internet est suffisante pour une utilisation minimale du e-certificat, mais des services plus évolués sont aussi envisageables pour l'administration locale du pays-tiers, comme la garantie forte de la validité de la certification fournie, puisqu'elle sera issue d'un serveur gouvernemental français.

L'avantage que constituent également les certificats électroniques *paperless* est une information précoce et complète sur l'arrivée des lots de marchandise¹⁵¹. Ainsi, le pays de destination reçoit le certificat dès son émission en France, soit plusieurs jours avant l'arrivée des marchandises, si bien que les services à l'importation dans les ports et aéroports peuvent facilement préparer leurs contrôles¹⁵².

¹⁵¹ Document interne, « présentation du e-certificat pour les pays tiers », 18 février 2016.

¹⁵² Présentation par le chef de projet au BEPT, le 15 mai 2017.

La planification des contrôles à l'avance permet de limiter les blocages de marchandises à la frontière, et ainsi d'augmenter les flux commerciaux. Comme l'a mentionné le chef de projet lors de la présentation du 19 avril 2017, cette augmentation d'activité entrainera de l'emploi et un développement du territoire¹⁵³.

Donc, « programmer les inspections devient plus facile et plus efficace avec le certificat électronique.¹⁵⁴ »
Au-delà de tous ces avantages, certaines difficultés sont à prévoir et à surmonter.

2.2.3 Etude d'impact et difficultés à anticiper

Une étude d'impact mettra en avant des points d'attention à prendre en compte dans la conduite du changement. En effet, des difficultés de mise en place sont à prévoir, comme l'acceptation par les différents utilisateurs français et par les pays tiers.

2.2.3.1 Susciter l'acceptation des acteurs français

Ce logiciel et le changement dans les habitudes de travail induit, touchera les professionnels, les services déconcentrés et l'administration centrale. Une conduite de projet adaptée est nécessaire pour susciter l'acceptation de ces acteurs autour de cette innovation.

Une étude d'impact a été réalisée dans le but de mettre en évidence les changements dans les habitudes de travail des différents utilisateurs comme le BEPT, FranceAgriMer, les services déconcentrés du MAA et les professionnels.

La difficulté majeure de mise en place de ce système est à rechercher du côté de l'ensemble de ces acteurs, et notamment de ceux pour lesquels la mise en place de ce nouveau logiciel aura un impact négatif sur leurs habitudes de travail, voire suscitera une charge de travail plus importante. Par exemple, le fait de devoir scanner l'ensemble des CS est une nouvelle tâche administrative, rébarbative, qui incombera aux services déconcentrés. Or, en ce qui concerne la DDPP de la Marne, « la télétransmission, quand il s'agit de 600 CS, c'est impossible !¹⁵⁵ » D'autant qu'il n'existe déjà que 2% de contrôles physiques des lots avant leur envoi. La mise en place des CS en partie dématérialisés demanderait donc un important renfort en ressources humaines. Quoi qu'il en soit, les services déconcentrés sont en mesure, s'ils le jugent nécessaire, de se manifester auprès des instances nationales et de remettre en cause la faisabilité de la mise en place du logiciel¹⁵⁶.

Le MAAF profite de la mise en œuvre d'Expadon 2 pour harmoniser les pratiques et arrêter le présigné¹⁵⁷. Mais le retour à la norme sera vécu comme un impact négatif¹⁵⁸.

Le présigné est une dérogation accordée au niveau régional pour les gros exportateurs, situés à distance des services déconcentrés en charge de la certification. Cette dérogation leur permet d'envoyer une fois par mois les CS aux services déconcentrés, au lieu de se déplacer pour chaque CS. Les CS sont ainsi présignés par l'administration puis les professionnels apportent les dernières informations, comme le numéro de lot, la quantité, etc. Enfin, ils renvoient les CS scannés aux services déconcentrés, qui assurent la vérification des informations fournies. Mais ce système est moins fiable que le système général¹⁵⁹, d'où la nécessité d'un retour à la norme.

¹⁵³ Présentation d'Expadon 2. *Op. Cit.*

¹⁵⁴ Conclusion du séminaire OMC / Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce de Genève, le 28 juin 2016.

¹⁵⁵ Observation du séminaire « certification export » Rungis, le 05 mai 2017.

¹⁵⁶ Observation de la réunion « Etude d'impact », le 30 mai 2017.

¹⁵⁷ Entretien avec un chargé de mission pour Expadon 2, le 14 juin 2017.

¹⁵⁸ Observation de la réunion « Etude d'impact », *Op. Cit.*

¹⁵⁹ Entretien avec un chargé de mission pour Expadon 2, *Op. Cit.*

Il existe également un autre impact négatif pour les professionnels, comme le coût que représentera la mise à niveau de leur système informatique. De plus, les CS dans Expadon 2 seront payants, ce qui peut susciter un frein pour les petites entreprises.

Comme l'a mentionné une professionnelle d'une très petite entreprise exportant vers l'Australie lors du séminaire « certification export », « ce développement de l'export est encore un soutien aux grandes entreprises !¹⁶⁰ », alors même que le ministre de l'Agroalimentaire déclarait, lors du lancement du projet en octobre 2012, vouloir accompagner les PME « dépourvues de structures pour exporter ou qui n'en ont pas les moyens.¹⁶¹ »

Ainsi, malgré un objectif et une promesse politique de soutenir les PME, ce n'est pas ce qui est perçu. Il s'agit donc soit d'une vision biaisée de la réalité par les professionnels, soit d'une dérive des instruments qui, « au fur et à mesure de leur usage, tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus.¹⁶² »

L'accompagnement du changement est donc primordial, comme l'a signalé le chef de projet lors du séminaire certification export « nécessité de bien conduire le changement pour une bonne acceptation du projet.¹⁶³ » Et l'étude d'impact effectuée courant juin 2017 a pour objectif de mettre en avant ces difficultés et ces points d'attention, et de mener des actions en conséquence.

Une autre difficulté à surmonter est l'acceptation par les pays tiers de la valeur juridique du format dématérialisé.

2.2.3.2 *Susciter l'acceptation des pays tiers*

Des difficultés de mise en place sont également à prévoir chez certains pays tiers, comme la reconnaissance juridique de la dématérialisation, ou la performance de leur système informatique. Une communication adaptée permettra de mieux vendre ce projet.

Pour la mise en place de certificats dématérialisés dans les échanges commerciaux, il faut que les pays-tiers possèdent les services informatiques permettant l'échange de certificats électroniques. C'est pourquoi une solution intermédiaire, qui consiste à envoyer les scans des CS en plus de la version papier, est pour le moment la plus simple, bien que l'enjeu à long terme soit le « *paperless* ».

D'autre part, il faudra également que les pays tiers acceptent la valeur juridique du format dématérialisé, c'est-à-dire que soit reconnue dans leur droit national la valeur légale du e-certificat. Jusqu'à ce que des solutions, reconnues au niveau international, soient généralisées (ce qui prendra plusieurs années), cette reconnaissance passera par des accords bilatéraux avec les pays tiers¹⁶⁴.

L'ensemble de ces dispositions devra donc être négocié lors d'échanges bilatéraux ou multilatéraux, chronophages, mais cette communication est nécessaire à la bonne diffusion et à la mise en place de la certification électronique avec un maximum de pays.

Seulement quelques pays industrialisés ont établi leur propre système de certification sanitaire dématérialisée, par des arrangements bilatéraux avec leurs partenaires commerciaux les plus importants.

¹⁶⁰ Observation du séminaire « certification export ». *Op. Cit.*

¹⁶¹ Déclaration au salon international de l'alimentation, le 23 octobre 2012. Citation extraite de l'Usine Nouvelle version web du 23 octobre 2012

¹⁶² Lascoumes, P. et Le Galès P. *Op. Cit.*

¹⁶³ Observation du séminaire « certification export ». *Op. Cit.*

¹⁶⁴ Document interne du MAAF. « Programme Expadon2_note de cadrage ». *Op. Cit.*

Toutefois, l'augmentation de ces arrangements bilatéraux pourrait être couteuse et poser des problèmes pour une harmonisation future. Cette approche ne se présente donc pas comme la solution à long-terme la mieux adaptée. C'est pourquoi, un groupe d'experts, mandaté par l'OIE, travaille sur de recommandations pour développer un mécanisme simple et harmonisé autour du e-certificat¹⁶⁵.

« Dans une perspective internationaliste, la question du transfert des instruments offre un chantier toujours renouvelé pour appréhender les phénomènes de circulation des idées et des modèles, mais aussi les dynamiques d'appropriation et de réinterprétation.¹⁶⁶ »

La certification électronique est un instrument issu de l'impulsion politique pour développer l'export. Elle est possible grâce à l'outil informatique Expadon 2, qui est une amélioration d'Expadon, ce qui permet d'affirmer que la création de ce nouvel instrument a pu être influencée par des facteurs institutionnels, en particulier ceux liés à la sédimentation des pratiques¹⁶⁷.

Ce nouvel instrument devrait permettre une simplification administrative, une accélération des procédures, et la remise aux normes de certaines pratiques. De plus, des garanties supplémentaires sont apportées par la e-certification, ce qui constitue à la fois une protection des produits français et un service rendu aux pays tiers. La meilleure circulation des certificats permettra également au pays tiers de mieux prévoir leurs contrôles et ainsi d'augmenter les flux commerciaux.

Cet outil pourrait donc servir la coopération, mais de nombreux pays développent également leur propre système de dématérialisation des certificats et apparaissent donc comme des concurrents potentiels.

La mise en place d'une telle innovation soulève en outre quelques difficultés, comme la reconnaissance de la valeur juridique du e-certificat, ou l'acceptation par les acteurs français des impacts induits. Une bonne conduite du changement est donc primordiale.

¹⁶⁵ Document interne « STDF Project Grant Application for developing a framework to facilitate e-veterinary certification ». 24 mai 2017.

¹⁶⁶ Lascoumes, P. et Simard L. *Op. Cit.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

2.3 LES AUTRES OUTILS DE COOPERATION

Parallèlement à la certification électronique, d'autres outils de coopération peuvent influencer les négociations sanitaires, comme les échanges au niveau de l'enseignement ou des pratiques de laboratoire.

2.3.1 Une place importante accordée à l'enseignement

Les autorités sanitaires argentines présentent un intérêt marqué, malgré des freins politiques, pour le système de formation des inspecteurs en santé publique vétérinaire, qui est une spécialité française à plusieurs égards. Des étudiants étrangers sont également accueillis dans les formations françaises des services vétérinaires afin de faciliter des échanges futurs.

L'un des cinq objectifs pour la diplomatie agricole est de « soutenir la coopération internationale dans les domaines de la recherche, de l'ingénierie de la formation, et dynamiser les échanges et partenariats au niveau de l'enseignement agricole technique et supérieur.¹⁶⁸ »

Les opérations de négociation notifiées à l'OMC représentent un budget de plusieurs millions d'euros comme par exemple, les jumelages auxquels la France participe¹⁶⁹. Le jumelage est un partenariat entre des institutions publiques européennes et un pays bénéficiaire, membre de l'union européenne ou un pays du voisinage. Le jumelage s'effectue sur deux ans et permet la mise à niveau des services vétérinaires partenaires. La France apporte au pays jumelé un appui technique, juridique et une expertise en s'appuyant sur des formations. Le jumelage suppose donc une relation étroite qui s'inscrit dans la durée, et qui engendre une relation de confiance, d'influence et une diplomatie économique¹⁷⁰.

Il existe d'autres leviers de coopération et d'influence, comme la *Summer School*, organisée par l'école nationale des services vétérinaires (ENSV). Cette session de formation, d'une durée de trois semaines, regroupe une vingtaine de personnes¹⁷¹. « Les cours d'été de l'ENSV visent à mettre à jour les nouveaux concepts et principales tendances de la réglementation en santé publique vétérinaire dans les domaines de la salubrité des aliments et/ou de la santé animale et du bien-être social dans l'Union européenne. Notre défi consiste à permettre aux participants de se rassembler et de partager leur expérience.¹⁷² »

Le public ciblé est, pour la plupart, « des officiers vétérinaires supérieurs ou tout autre professionnel de la santé animale ou de la sécurité alimentaire, de l'UE et d'autres pays, occupant un poste de responsabilité dans les affaires publiques ou privées [...]»¹⁷³ Les conseillers agricoles adjoints apportent leur appui pour trouver le bon candidat, à même de faciliter les relations par la suite¹⁷⁴. En effet, l'un des objectifs de la *Summer School* est de parvenir à créer un réseau avec des interlocuteurs privilégiés dans les pays concernés¹⁷⁵. Même si les résultats ne sont pas immédiatement perceptibles, avec le temps on voit les choses évoluées, avec le développement de relations simples et flexibles¹⁷⁶.

¹⁶⁸ « Le plan stratégique international du MAAF. 2013-2016 ». *Op. Cit.*

¹⁶⁹ Réunion BNEM/ BEPT « Bruxelles et Genève, trucs et astuces » le 10 juillet 2017.

¹⁷⁰ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

¹⁷¹ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

¹⁷² « The national school for veterinary services summer courses ». Consulté le 29/07/2017. Disponible sur : <http://summerschools.ensv.fr/>

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

C'est en tant que centre collaborateur de l'OIE que l'ENSV peut assurer la *Summer School*. « A ce titre, elle participe auprès de l'OIE à la promotion des services vétérinaires et lui fournit une expertise technique sur les questions relatives à la formation des vétérinaires officiels. Dans ce cadre, l'un des objectifs de l'OIE est la promotion du cadre juridique et le renforcement des ressources des services vétérinaires pour permettre à leurs pays de mieux tirer parti des bénéfices de l'accord sur l'application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires (Accord SPS) de l'OMC et de mieux protéger la santé animale et la santé publique.¹⁷⁷ »

Vis à vis de l'extérieur, le fait que l'ENSV soit centre collaborateur de l'OIE lui apporte une légitimité supplémentaire et une caution internationale appréciable¹⁷⁸.

Le directeur de l'ENSV a été invité à la rencontre bilatérale entre la France et l'Argentine, qui s'est déroulée en parallèle de la session générale de l'OIE. Les Argentins souhaitaient discuter d'une collaboration avec l'ENSV.

Cette rencontre peut être considérée comme un « moment de coalescence des acteurs internationaux. Dans ces espaces fragmentés des champs internationaux, on peut tenter de mettre à profit ces moments qui rassemblent des acteurs venant de contextes nationaux différents.¹⁷⁹ »

Une première promesse de collaboration entre l'ENSV et son homologue argentin avait été signée en 2011. En mars 2017, la partie argentine souhaitait relancer un projet de collaboration avec l'ENSV. En effet, c'est une spécialité française de bénéficier d'une école dédiée à la formation de vétérinaires, cadres de l'administration. L'ENSV peut de plus assurer une formation pour les pays partenaires de la France souhaitant mettre en place un système de formation comparable.

Les Argentins se sont montrés très intéressés par le système décrit. Ils ont posé de nombreuses questions et la discussion a duré environ une heure, à l'issue de laquelle ils ont concédé qu'à l'heure actuelle en Argentine, mettre en place une telle école n'est pas envisageable, faute pour eux d'obtenir un soutien politique, étant donné que « le gouvernement nomme des personnes à des postes, sans qu'elles aient les capacités requises ». L'ENSV a alors proposé d'accueillir des étudiants ou des délégations pour témoigner de ce qui est accompli en France¹⁸⁰.

Comme on peut le voir dans cet exemple, la « coopération est un outil lourd qui s'inscrit dans la durée »¹⁸¹. Elle demande beaucoup de temps, de la persévérance et de la diplomatie. Et les résultats attendus ne sont pas toujours obtenus.

La coopération en termes d'enseignement peut prendre plusieurs aspects comme le jumelage, l'accueil d'étudiants, des formations. La coopération entre des laboratoires de pays différents est une autre forme de coopération.

¹⁷⁷ « Activité du centre collaborateur de l'OIE pour la formation des vétérinaires officiels » consulté le 29 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.ensv.fr/international/>

¹⁷⁸ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

¹⁷⁹ Siméant, J. *Op. Cit.*

¹⁸⁰ Observations réalisées lors de la rencontre bilatérale France-Argentine, le 22 mai 2017.

¹⁸¹ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

2.3.2 Coopération entre laboratoires et mondialisation des experts

Sur des sujets techniques très particuliers, les laboratoires de référence des différents pays peuvent être amenés à travailler en collaboration. Les experts scientifiques revêtent une dimension internationale non négligeable dans les négociations.

L'expertise technique peut être liée ou non à un jumelage. Parfois, il suffit qu'un pays exprime un besoin de formation dans un domaine spécifique auprès du conseiller agricole adjoint ou de FVI pour qu'un expert soit envoyé sur place ou qu'une délégation vienne en France pour être formée¹⁸².

La coopération technique se déroule à différentes échelles : du simple échange de pratiques à des projets de partenariats entre laboratoires.

Elle peut s'opérer à distance, comme dans le cas des protocoles d'analyse à réaliser pour mettre en évidence le champignon *Cylindrocarpon* sur les plants de vigne exportés en Argentine.

La France a rencontré l'Argentine en 2015 et 2016 sur ce sujet. Suite au blocage d'un envoi de plants de vigne en provenance de la France pour détection du champignon du genre *Cylindrocarpon* fin 2014, des échanges ont eu lieu notamment sur la méthode de détection de ce champignon. En 2016, les deux pays s'étaient engagés à échanger le nom de leurs experts de laboratoire. A la rencontre bilatérale, en parallèle de la CPIV en avril 2017, l'Argentine confirme avoir finalisé une méthode moléculaire et être d'accord pour envoyer le protocole d'analyse à la France¹⁸³.

Finalement, la réglementation argentine a évolué et la certification concernant *Cylindrocarpon* n'est plus nécessaire. Mais l'Argentine souhaite réaliser un travail conjoint à la mise en place d'un cahier des charges « bonnes pratiques » afin de diminuer l'impact économique d'organismes nuisibles de qualité.

Ainsi, en bilatéral, suite à une non-conformité qui aboutit à un blocage, les experts sont amenés à approfondir leur réflexion, et à échanger. Dans le cas des exports de plants de vigne en Argentine, un budget aurait pu être débloqué pour servir un projet de coopération entre laboratoires.

Lors de la rencontre bilatérale entre la France et l'Argentine, en parallèle de l'OIE, la coopération entre l'ANSES et son homologue argentin était à l'ordre du jour pour obtenir la coopération en pratiques de laboratoires en matière de diagnostic et de surveillance épidémiologique.

En mars 2017, les parties ont émis le souhait de développer la coopération méthodologique et technique entre les laboratoires de références (entre l'ANSES et la direction générale des laboratoires et contrôle technique). Et la France avait visité un laboratoire de référence argentin. Mais celui-ci n'a pas encore transmis à la France les thèmes d'intérêt pour renforcer la collaboration dans les différentes thématiques et maladies avec ses homologues de l'ANSES.

Lors de la rencontre bilatérale, la partie argentine s'est montrée très intéressée par cet échange d'expertise et par la présentation de cette agence d'évaluation du risque, séparée de l'Etat qui lui, assure la gestion du risque¹⁸⁴.

La coopération technique peut avoir des conséquences importantes, comme le montre l'exemple de coopération avec le Maroc au sujet de la Brucellose.

¹⁸² Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

¹⁸³ Document interne du BEPT, Compte rendu de la rencontre France-Argentine, en parallèle de la CPIV, avril 2017.

¹⁸⁴ Observation de la rencontre bilatérale entre la France et l'Argentine, 22 mai 2017.

Lors d'exportations de bovins vers le Maroc, des animaux sont testés positifs à la Brucellose à leur arrivée, alors que la France est un pays indemne selon l'OIE. Ce sont des faux-positifs, mais le Maroc ne pratique qu'un seul protocole d'analyse dans le but d'éradiquer tous les animaux porteurs, étant donné le fort niveau de contamination dans ce pays¹⁸⁵.

Ces résultats d'analyse faussement positifs entraînent un blocage du lot à la frontière, avec une quarantaine pour l'ensemble des bovins, tant qu'ils ne sont pas tous négatifs. Afin de fluidifier les échanges et de limiter les pertes économiques, un échange de pratique sur les protocoles d'analyse a été réalisé.

Ainsi, un travail avec les experts du laboratoire marocain a permis d'expliquer au mieux que les résultats d'analyse doivent être associés au contexte épidémiologique, sans toutefois remettre en doute leur protocole. Cet échange d'expertise a abouti à la modification de la réglementation nationale marocaine. Dorénavant, les animaux positifs à la Brucellose, provenant de pays indemnes, peuvent bénéficier d'un abattage diagnostique pour s'assurer du résultat et libérer, en cas de faux positifs, les autres animaux du lot¹⁸⁶.

Tous ces échanges d'experts permettent de créer des réglementations adaptées pour gérer au mieux le risque sanitaire. On peut alors « dire que les interrogations de l'univers administratif sont incorporées dans le discours savant tout autant que les notions savantes sont introduites dans le discours administratif.¹⁸⁷ »

L'un des objectifs de la diplomatie agricole est de soutenir la coopération internationale dans les domaines de la formation, et de dynamiser les échanges et partenariats au niveau de l'enseignement agricole technique et supérieur.

La coopération en termes d'enseignement peut prendre plusieurs aspects, comme le jumelage, l'accueil d'étudiant ou l'organisation de formations.

Des échanges entre des laboratoires de pays différents est une autre forme de coopération, plus technique. Les échanges techniques et la circulation des experts et des idées contribuent à une harmonisation des pratiques.

Mais la coopération demande beaucoup de temps, de la persévérance et de la diplomatie. Et les résultats attendus ne sont pas toujours obtenus. Cependant, c'est un « outil gagnant-gagnant, fait dans un esprit où tout le monde y trouve son compte.¹⁸⁸ »

¹⁸⁵ Entretien avec des cadres du BEPT, le 19 juillet 2017.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Minonzio J. *et al.*, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. In: Recherches et Prévisions, n°82, 2005. pp. 116-119.

¹⁸⁸ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

La coopération fait partie de la stratégie du MAA pour développer l'export. Elle repose sur des actions de diplomatie agricole afin d'obtenir une meilleure compréhension du système français.

Ainsi des politiques phares du MAAF et une expertise publique sont exportées. Les acteurs de cette coopération sont, entre autres, la DGPE et la DGAI, appuyée par des GIP, pour ce qui concerne l'expertise publique, et le réseau international des services économiques des ambassades.

Certains outils peuvent également servir la coopération, comme la certification électronique, rendue possible grâce à l'outil informatique Expadon 2. Ce nouvel instrument devrait apporter de nombreux avantages à l'Etat, aux professionnels et aux pays tiers. Mais la mise en place d'une telle innovation soulève quelques difficultés. Une bonne conduite du changement et un cadre international sont donc nécessaires à la bonne mise en œuvre de ce nouvel outil de coopération si son retard de conception ne constitue pas un handicap face à la concurrence dans la course à la dématérialisation.

La coopération en termes d'enseignement participe également à la création de relations d'influence. Des échanges entre des laboratoires de pays différents est une autre forme de coopération, plus technique. Ces échanges techniques et la circulation des experts et des idées permettent de créer des réglementations adaptées pour gérer au mieux le risque sanitaire. On peut alors « dire que les interrogations de l'univers administratif sont incorporées dans le discours savant tout autant que les notions savantes sont introduites dans le discours administratif.¹⁸⁹ »

Ainsi les outils de coopération présentent toujours un intérêt puisqu'ils permettent de développer les relations d'influence et contribuent à la diplomatie agricole même si leurs effets ne sont ni immédiats ni dus.

¹⁸⁹ Minonzio J. et al., *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. In: *Recherches et Prévisions*, n°82, 2005. pp. 116-119.

Conclusion

Avec l'intensification des échanges, le risque sanitaire est devenu un enjeu transnational. Dans un objectif de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et de préservation des végétaux, des normes internationales sont produites par des instances intergouvernementales telles que l'OIE, la CIPV et le codex alimentarius. Ces normes qui font office de référence ne sont pas à caractère obligatoire. Mais l'OMC consolide l'effort d'harmonisation internationale des réglementations. Et, grâce aux accords SPS, il garantit des échanges respectant la protection de la santé publique vétérinaire et évitant les obstacles non nécessaires au commerce comme un prétexte sanitaire. Au nom de ces accords, un état peut dénoncer les politiques sanitaires d'un autre état devant l'organe de règlement des différends de l'OMC.

Au niveau national, des acteurs de nature publique, privée, ou en partenariat jouent différents rôles dans les négociations internationales.

L'agroalimentaire étant une force à l'export, il existe, depuis plusieurs années, une impulsion du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour renforcer la stratégie de soutien de l'exportation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire français.

Les négociations bilatérales du domaine sanitaire ont pour objectif l'ouverture de marchés. A cette fin, les missions principales du BEPT de la DGAI sont les négociations avec les pays tiers concernant les certificats sanitaires ou phytosanitaires, et la gestion des blocages s'il existe des difficultés avec un pays pour une filière ou un couple pays-produit.

FranceAgriMer, est un établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État. Son rôle se situe à l'interface entre la DGAI et les organisations professionnelles. Elle filtre les demandes des professionnels qui parviennent au BEPT, via les comités exports SPS, au sein desquels siègent les représentants des filières, FranceAgrimer, la DGAI et la DGTrésor. Puis suite à une décision collégiale, les couples pays-produits qui bénéficieront de négociations sont priorisés.

L'organisation des acteurs, telle qu'elle existe aujourd'hui, correspond aux principes de la philosophie du droit d'Hegel de 1821 : « en l'État sont supposés se fondre intérêt particulier et intérêt universel, nécessité et liberté. Dans ce cadre, les relais administratifs, la bureaucratie, constituent la nécessaire médiation entre le pouvoir et la base, la société civile.¹⁹⁰ »

Les négociations pour un certificat sanitaire ou phytosanitaire font l'objet d'aller-retours entre les autorités sanitaires du pays tiers, le BEPT, FranceAgrimer et les professionnels. Le jeu d'acteurs autour de ces négociations montre que les certificats peuvent être considérés en tant que construit social et politique.

D'autres acteurs, moins visibles, interviennent dans le processus de négociation pour l'évaluation scientifique du risque sanitaire comme l'État, les laboratoires nationaux, et les professionnels. Ce jeu d'acteurs positionne l'expertise comme un « équilibre des pouvoirs entre les décideurs politiques, les experts, et le public », comme le montre les analyses s'inspirant des travaux de Jürgen Habermas¹⁹¹.

Lors de la sélection des couples pays-produits à prioriser dans les négociations, le BEPT, FranceAgrimer et les professionnels ont chacun des intérêts à influencer les négociations. Ainsi pour une même activité tournée vers l'export, il existe des intérêts variés voire divergents, que ce soit l'État avec les professionnels ou les professionnels entre eux.

¹⁹⁰ Alcaud, D. *et al. Op. Cit.*

¹⁹¹ *Ibid.*

La complexité des négociations bilatérales ne se limite pas au territoire national. En effet les marchés communs peuvent aussi influencer les négociations. Ainsi la commission européenne, de par son envergure, peut servir de levier de négociation supplémentaire pour les négociations bilatérales qui sont alors souvent accompagnées de résultats plus ambitieux. Mais les marchés communs peuvent également présenter un frein par exemple lors de suspension des négociations entre l'UE et la Russie.

Il existe aussi différentes échelles dans les négociations multilatérales. Le multilatéralisme peut concerner à la fois des discussions inter-étatiques au sein de l'OMC, des négociations entre deux marchés communs comme l'UE et le Mercosur, ou entre un marché commun et un pays tiers. Par exemple, la réglementation du Mercosur concernant le virus de Schmallenberg est un frein pour les exportations de semences bovines de la France vers l'Argentine mais pourrait se révéler être une opportunité si l'Argentine s'empare de ce sujet pendant sa présidence au Mercosur.

La coopération est un levier qui fait partie intégrante de la stratégie du MAA pour développer l'export. Elle repose sur plusieurs acteurs parmi lesquels la DGPE qui, à l'aide du plan stratégique international, insuffle un cadre et une dynamique aux actions de diplomatie agricole.

Parmi ces actions, des politiques phares du MAA sont exportées dans des pays ou régions prioritaires, telles que la promotion des IG et la politique « 4 pour 1000 ».

La coopération technique contribue aussi à la création de relations d'influence. Les acteurs de cette coopération sont entre autres la DGAL appuyée par des GIP pour ce qui concerne l'expertise publique, et le réseau international des services économiques des ambassades où se trouvent parfois les conseillers pour les affaires agricoles.

Ces acteurs et ces politiques concourent à la diplomatie agricole, en participant à une meilleure compréhension du système français et à l'établissement de relations de confiance ; au même titre que certains instruments de la politique à l'export.

Un instrument issu de l'impulsion politique pour développer l'export est la certification électronique. Elle est possible grâce à l'outil informatique Expadon2 qui vise à permettre la demande en ligne des certificats sanitaires ou phytosanitaires nécessaires à l'exportation. Cet instrument est une amélioration d'Expadon, on peut donc affirmer que la création de ce nouvel instrument a pu être influencée par des facteurs institutionnels en particulier ceux liés à la sédimentation de pratiques¹⁹².

Ce logiciel devrait permettre une simplification administrative, une accélération des procédures, et la remise aux normes de certaines pratiques. De plus, des garanties supplémentaires sont apportées par la dématérialisation et constituent à la fois une protection des produits français et un service rendu aux pays tiers. La meilleure circulation des certificats permettra également au pays tiers de mieux prévoir leurs contrôles et ainsi d'augmenter les flux commerciaux. Cet outil pourrait donc servir la coopération mais de nombreux pays développent également leur propre système de dématérialisation et sont donc des concurrents potentiels.

La mise en place d'une telle innovation soulève quelques difficultés comme la reconnaissance de la valeur juridique du e-certificat par les pays tiers, ou l'acceptation par les acteurs français des impacts induits. Une bonne conduite du changement et un cadre international sont donc nécessaires. Mais les multiples avantages de la dématérialisation pourraient être vendus comme un service aux pays tiers, ou comme un outil de coopération.

¹⁹² Lascoumes, P. et Simard L. *Op. Cit.*

Un autre objectif de la diplomatie agricole est de soutenir la coopération internationale dans les domaines de la formation, et de dynamiser les échanges et partenariats au niveau de l'enseignement agricole technique et supérieur.

La coopération en termes d'enseignement peut prendre plusieurs aspects comme le jumelage, l'accueil d'étudiants, ou l'organisation de formations telle que la *Summer School*.

Les échanges entre des laboratoires de pays différents constituent une autre forme de coopération, plus technique. En effet, lors d'exportations, certains blocages aux frontières peuvent susciter une réflexion plus approfondie sur les causes, mettant alors en relation les experts de différents pays. Cette réflexion peut être à l'origine d'un processus de coopération. Les échanges techniques et la circulation des experts et des idées contribuent à une harmonisation des pratiques.

Ainsi, au vu du cadre international et des enjeux sanitaires et économique, ce travail a eu pour objectif de répondre à la problématique suivante : dans quelle mesure la multiplicité d'acteurs et les outils de coopération constituent-ils un levier aux négociations bilatérales sanitaires et phytosanitaires entre la France et l'Argentine ?

Les leviers, force active utilisée comme moyen d'action¹⁹³, peuvent provenir de divers acteurs ou d'outils de coopération.

De multiples acteurs, aux intérêts parfois divergents, interviennent donc dans les négociations sanitaires. Cette multiplicité constitue à la fois un levier de par la prise de décision collégiale entre des partenaires privés et publics mais présente aussi un inconvénient comme les nombreux échanges entre acteurs qui ralentissent considérablement l'avancée des négociations.

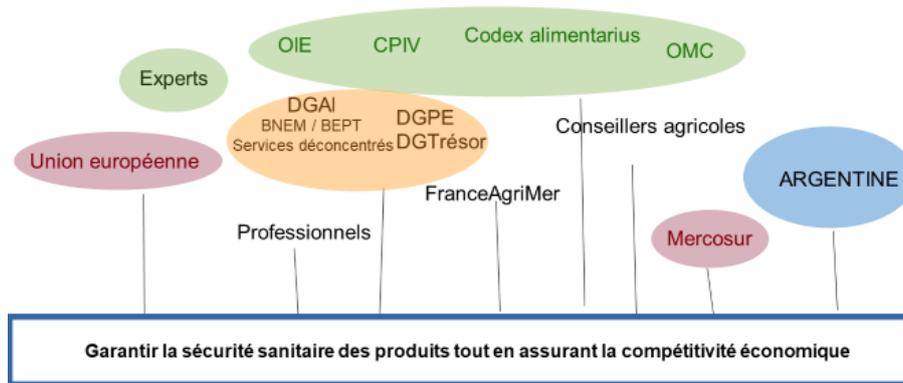
La dimension multilatérale que peuvent prendre certains sujets ajoute de la complexité aux négociations, et peut être à la fois un levier de par le poids qu'exerce les marchés communs, comme une étape supplémentaire s'ajoutant à la temporalité des négociations.

Quant aux outils de coopération, que ce soit dans le domaine technique, de l'enseignement ou un outil informatique, ils présentent toujours un intérêt puisqu'ils permettent de développer les relations d'influence et contribuent à la diplomatie agricole même si leurs effets ne sont ni immédiats ni dus. En effet, la coopération demande de la persévérance mais c'est un « outil gagnant-gagnant, fait dans un esprit où tout le monde y trouve son compte.¹⁹⁴ »

¹⁹³ « Définition de levier ». Consulté le 27 août 2017. Disponible sur : <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/levier>.

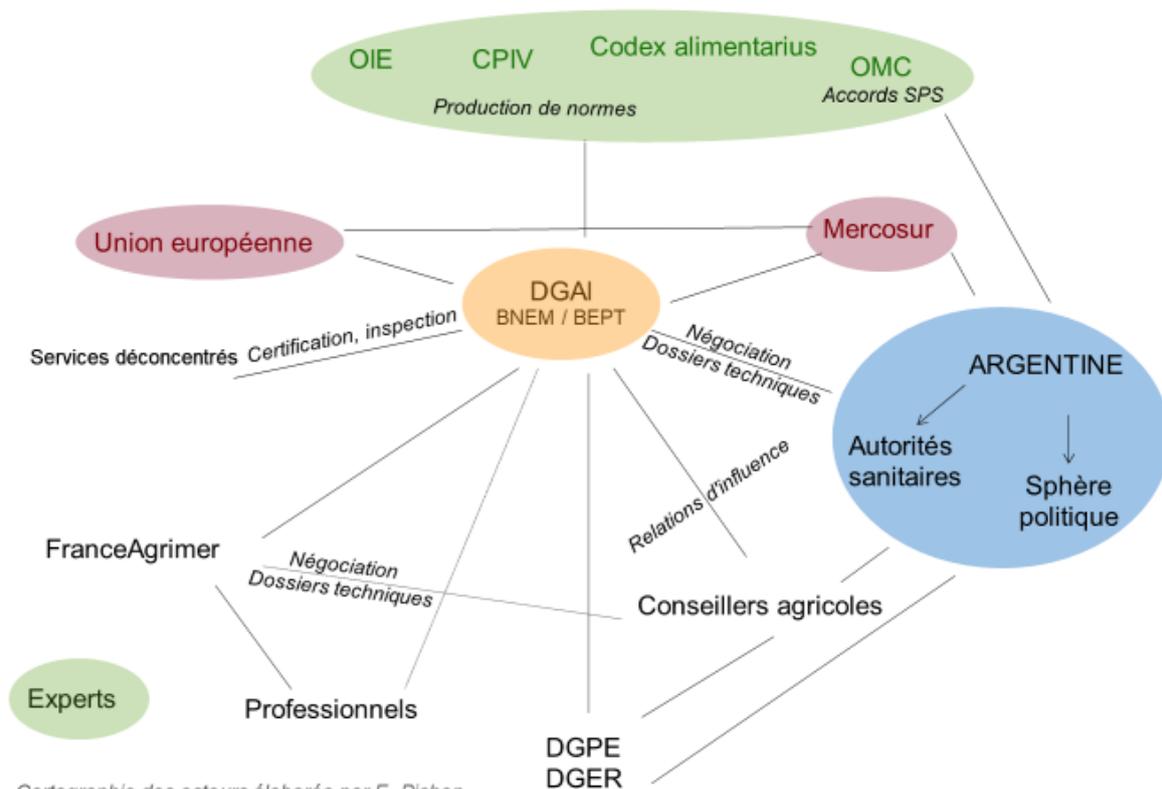
¹⁹⁴ Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

Cartographie des acteurs



Cartographie des acteurs élaborée par E. Pichon

La DGAI, un acteur incontournable dans les négociations sanitaires et phytosanitaires



Cartographie des acteurs élaborée par E. Pichon

- BEPT Bureau des exports vers les pays tiers
- BNEM Bureau des négociations européennes et multilatérales
- CIPV Convention internationale pour la protection des végétaux
- DGAL Direction générale de l'alimentation
- DGPE Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
- DGER Direction générale de l'enseignement et de la recherche
- MERCOSUR Marché commun du Sud
- OIE Organisation mondiale de la santé animale
- OMC Organisation mondiale du commerce
- SPS Sanitaire et phytosanitaire

Annexes

| | |
|--|-----------|
| ANNEXE 1 : TYPOLOGIE DES FAUX CERTIFICATS ET GARANTIES APORTEES PAR LA DEMATERIALISATION | 57 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| ANNEXE 2 : TABLEAU RECAPITULATIF DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES PRODUCTRICES DE NORMES | 62 |
|--|-----------|

| | |
|---|-----------|
| ANNEXE 3 : RECOMMANDATIONS A DESTINATION DU BEPT | 63 |
|---|-----------|

La certification électronique

Typologie des faux certificats et garanties apportées par la dématérialisation

Expadon est un outil d'aide à l'exportation pour les professionnels, les vétérinaires et les services déconcentrés. Il permet la recherche en ligne des conditions sanitaires et phytosanitaires d'exportation vers les pays tiers d'animaux, de produits animaux, de végétaux et de produits végétaux ainsi que les conditions d'échanges intracommunautaires d'animaux de rente.¹⁹⁵

Expadon 2 remplacera le logiciel actuel pour accompagner les exportations françaises. Il est en effet probable que des pays importateurs exigent, à l'avenir, un dispositif dématérialisé.

Dans le cadre de la création du logiciel Expadon 2, une étude sur les types de falsification des certificats sanitaires (CS) papiers est demandée afin d'assurer et de promouvoir les garanties apportées par la dématérialisation des CS prévue par ce logiciel.

I. Expertise des types de fraude¹⁹⁶

a. Les CS à l'export

Très peu de cas de falsification de certificats sanitaires sont rapportés que ce soit à la DGAI ou aux services déconcentrés. Le Service d'Inspection Vétérinaire et Phytosanitaire aux Frontières (SIVEP) du Val de Marne, à Rungis, ne rapporte que 3 ou 4 cas en 15 ans.

Quant à la DGAI, les pays tiers sont susceptibles en cas de doute d'interroger le bureau des exports vers les pays tiers (BEPT) concernant l'authenticité d'un CS. Les demandes ont augmenté ces dernières années, sûrement à cause des embargos politiques. Un tableau de suivi de ces demandes a donc été créé début 2016 pour le suivi des demandes concernant les CS phytosanitaires. Sur l'année 2016, pour un total d'environ 43 000 CS¹⁹⁷, on enregistre 40 demandes d'authentification, avec seulement une suspicion de faux qui n'a pas pu être levée à cause d'un manque d'information et un faux CS pour une exportation vers la Biélorussie.

La procédure est de transmettre ces suspicions de falsification à la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP). En cas de répétition ou de confirmation de fraude une enquête lui est demandée.

De manière générale, la brigade concentre son activité sur la lutte contre la délinquance organisée. Quand la DGAL identifie un risque sanitaire spécifique ou soupçonne des fraudes potentielles ou des infractions liées à des stratégies d'entreprises, elle peut confier à la BNEVP une enquête nationale dont elle définit le cadre.¹⁹⁸

¹⁹⁵ France Agrimer, et MAAF. « Expadon ». Consulté le 29 mai 2017. Disponible sur : <https://teleprocedures.franceagrimer.fr/Expadon/Login/>

¹⁹⁶ Entretiens avec un cadre du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) et avec un cadre du bureau export de la DGAI. Et un entretien avec le chef du pôle marché d'intérêt national (MIN) de Rungis.

¹⁹⁷ « Programme EXPADON 2. AMOA dans le cadre de l'évolution du SI EXPADON 2 ». Version de travail 05 mai 2017

¹⁹⁸ « La brigade d'enquêtes vétérinaires, qu'est-ce que c'est ? | Alim'agri », 19 mars 2013. Disponible sur: <http://agriculture.gouv.fr/la-brigade-denquetes-veterinaires-quest-ce-que-cest>. Consulté le 01/06/2017.

Récemment une saisine de la BNEVP a été effectuée par la DGAI suite à l'identification de nombreux faux certificats dont les produits sont à destination de la Russie. Les numéros de ces faux certificats ont permis d'identifier trois départements différents.

Numérotés dans le Finistère, à la date du 15 mai 2017, 15 faux certificats ont été identifiés.

Utilisation probable de papier sécurisé.

Utilisation d'un tampon sec et d'un vétérinaire travaillant à la DDPP 29.

C'est l'établissement Bigard qui a découvert la fraude suite à un échange avec ses clients en Russie.

Dans les Landes, à la date du 15 mai 2017, 25 faux certificats ont été identifiés.

L'utilisation de papier sécurisé et d'un tampon sec reste à vérifier.

Utilisation de la signature d'un vétérinaire travaillant à la DDPP 40.

Certains de ces certificats ont été identifiés comme des faux à la frontière Biélorusse (saisie de la marchandise). Pour les autres, c'est les autorités russes qui nous ont demandé de les authentifier.

Dans le Pas-de-Calais, à la date du 10 juin 2017, 26 faux certificats ont été identifiés.

Utilisation de papier sécurisé et d'un tampon sec.

Utilisation de la signature d'un vétérinaire travaillant à la DDPP 62.

Certains de ces certificats ont été identifiés comme des faux à la frontière Biélorusse (saisie de la marchandise). Pour les autres, c'est les autorités russes qui nous ont demandé de les authentifier.

Une plainte a été déposée par le vétérinaire dont la signature a été imitée pour usage de faux. Une enquête judiciaire est en cours, sans que le professionnel soit alerté à la demande du procureur.

Le nombre de faux certificats et l'étendue géographique vont permettre de lancer une enquête afin de savoir d'où provient la fraude et si d'autres pays que la France sont concernés.

¹⁹⁹ Entretien avec un chargé de mission au BEPT

b. Les CS à l'import

Concernant les CS pour l'importation de produits en France, le taux de faux CS est également très faible puisqu'elle concerne 3 à 4 CS par an pour 38 000 lots importés par an.

Même s'il ne s'agit que des chiffres du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP) de la DGAI, en cas de récurrence de ces falsifications dans ces services déconcentrés, il y aura une remontée à la DGAI pour que celle-ci puisse le signaler aux pays tiers.

c. Les fraudes trouvées

Malgré ces garanties, les fraudes que l'on peut retrouver peuvent être classées dans une typologie selon leur nature : soit le maquillage des CS, soit l'absence d'un élément du CS. Ces fraudes concernent :

- maquillage :
 - des erreurs dans le tampon soit pour le numéro, soit dans les écrits
 - imitation ou reproduction de signature du VO. Parfois l'inspecteur ayant signé le certificat n'exerce pas dans la région mentionnée par le certificat
- absence :
 - le signataire n'est pas habilité, pour les CS à l'importation
 - non utilisation de papier sécurisé
 - absence de tampon sec
 - mentions du CS rayées a posteriori, et n'étant donc pas paraphées par le vétérinaire officiel.

II. Garanties apportées par les CS papier et par la dématérialisation

a. les garanties des CS papiers

Le BEPT possède plusieurs méthodes de traçabilité des CS sur papier sécurisé, telles que :

- les numéros figurant sur le tampon
- le numéro attribué au service signataire
- le numéro unique par feuille sécurisée dont l'attribution est répertoriée.

Concernant le SIVEP, d'autres garanties sont fournies par les pays tiers comme :

- la liste des signataires habilités avec leur signature
- la liste des numéros des CS émis avec les marchandises et la quantité correspondantes

La Dgal s'appuie également que les services déconcentrés pour les demandes d'authentification concernant les CS en provenance de leur département, ou région.

Certaines garanties sont apportées par le papier sécurisé utilisé pour les CS en phytosanitaire et CS vétérinaires à destination de la Chine et de la Russie. Ces garanties concernent :

- les map monde en filigrane
- les lignes constituées de microlettres
- le mot «copie » apparaissant en cas de photocopie du CS, mais cette garantie est contournable avec les photocopies modernes

Bien sur de nombreuses autres garanties existent mais leur ignorance contribue à assurer l'authenticité des CS.

b. les garanties apportées par la dématérialisation

Le système Traces permet déjà la dématérialisation des CS, sans abandonner les CS papiers.

TRACES, trade control and expert system, est un réseau vétérinaire sanitaire de certification et de notification basé sur internet sous la responsabilité de la Commission européenne. Il est utilisé majoritairement pour l'importation de denrées dans l'union européenne et les échanges intracommunautaires.

Certaines garanties sont apportées par ce logiciel comme des comptes d'accès personnalisés pour les agents signataires habilités, ou encore les masques des CS. Ce logiciel permet également d'éviter les erreurs documentaires, comme la concordance entre la date de départ et la date de signature. Ces erreurs sont susceptibles de bloquer les lots à l'arrivée. De plus, les pays tiers ont un accès limité aux informations fournies par Traces, ces informations ne concernent que leur pays et seuls les établissements autorisés à exporter vers l'union européenne figurent dans le logiciel.

Quant à Expadon 2, la remise aux normes avec l'abandon du présigné est en soit une garantie. Bien qu'utilisé que dans de rares cas et sous dérogation, cette démarche est source de fraude.

La signature et le scan des certificats sont la prérogative des services du ministère de l'agriculture. Et une fois que la solution paperless, avec une dématérialisation complète, sera atteinte, seuls les vétérinaires officiels auront accès au CS.

La version dématérialisée sous sa forme la plus simple, c'est à dire le scan, permet déjà de pouvoir comparer le version électronique et la version papier reçue. Cela peut faciliter la vérification par le pays importateur de l'authenticité du certificat, et pourrait faciliter et automatiser cette démarche.

III. Difficultés à prévoir

a. Difficultés pour la mise en place des garanties anti-fraude

Bien que la dématérialisation assurera certaines garanties anti-fraudes, des difficultés demeurent comme l'utilisation de signatures numérisées ou de possibles attaques informatiques bien que le passage par des serveurs gouvernementaux soit dissuasif.

Le cas de l'utilisation de signatures numérisées est déjà survenu il y a plusieurs années aux USA, et cette pratique a été contestée, y compris au niveau européen.²⁰⁰ Plus récemment, des services déconcentrés ont réalisé cette erreur, bien que cette pratique soit hors du cadre de la certification par un VO. L'interdiction de cette pratique devrait être intégrée dans la note de service "certification sanitaire" en cours de révision.²⁰¹

La facilitation de la diffusion des informations peut également avoir un côté négatif, un point d'attention particulier doit être mené lors de la conception afin d'éviter la facilitation des fraudes avec par exemple la présence de modèles de certificats en ligne.

b. difficulté de mise en œuvre

La majeure difficulté de mise en place de ce système est l'acceptation par l'ensemble des acteurs et notamment ceux pour lesquels la mise en place de ce nouveau logiciel aura un impact négatif avec un changement dans leurs habitudes de travail voire une charge de travail plus importante.

L'accompagnement et la conduite du changement est donc importante et l'étude d'impact effectuée courant juin 2017 a pour objectif de mettre en avant ces difficultés, de mettre en avant ces points d'attention, et de mener des actions en conséquence.

D'autres part, il convient également que les pays tiers acceptent la valeur juridique du format dématérialisé quel qu'il soit.

²⁰⁰ Source : mail du BEPT du 19 juin 2017.

²⁰¹ Source : mail du BEPT du 16 juin 2017.

ANNEXE 2 : TABLEAU RECAPITULATIF DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES
PRODUCTRICES DE NORMES²⁰²

Les "trois soeurs"

| | OIE | Codex | CIPV |
|----------------------|---|---|---|
| Nature | Arrangement international | Programme mixte FAO/OMS | Convention déposée auprès de la FAO |
| Date de création | 1924 | 1963 | 1951 |
| Mandat | Améliorer la santé animale (+bien être) : - informations sanitaires - expertise scientifique - normes - promotion des services vétérinaires | Normes alimentaires: - protection de la santé des consommateurs, - pratiques loyales dans le commerce | Prévenir l'introduction et la dissémination d'ON : - situation phytosanitaire - normes - promotion des ONPV |
| Normes | Code terrestre Code aquatique Manuel terrestre Manuel aquatique | <i>Codex alimentarius</i> | NIMP |
| Statut des normes | Application facultative mais ... ACCORD SPS DE L'OMC | | |

Ce tableau permet de bien comprendre les différentes organisations internationales.

²⁰² Présentation de Pimot P., « Enjeux de l'accord SPS et des normes internationales ». 13 janvier 2013.

Références bibliographiques

Ouvrages

Alcaud, D. *et al.* Dictionnaire de sciences politiques. Dictionnaires Sirey. Sirey. 2010.

Delphine M-V., Introduction, *Editions Quæ* « La protection des indications géographiques », 2012, p. 11.

Fouilleux, È. « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires ». In : Politiques publiques 1, pp : 113-46. Académique. Paris: Presses de Sciences Po. 2008.

Fouilleux, È. « Les standards volontaires, instruments montants des politiques agricoles et alimentaires. Entre internationalisation et privatisation », in : Bertrand Hervieu et al., Les Mondes Agricoles en Politique. Paris : Presses de Sciences Po, pp.372 – 396. 2011.

Lascoumes, P. et Le Galès P. « Instrument ». In Dictionnaire des politiques publiques, 3e éd. pp:325-35. Références. Paris: Presses de Sciences Po. 2010.

Musselin, C. « Approche organisationnelle ». In Dictionnaire des politiques publiques, 3e éd. pp:76-82. Références. Paris: Presses de Sciences Po. 2010.

Marx, K. « Contribution à la critique de la philosophie du droit Hegel », 1844.

Ravinet, P. « Fenêtre d'opportunité », Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée. Presses de Sciences Po, 2010, pp. 274-282.

Sources

Sources écrites ou imprimées

Archives

Direction générale de la mondialisation, du développement, et des partenariats. « Position française sur le concept « One Health/Une seule santé » ». Document de travail stratégique. Ministère des affaires étrangères et européennes. Août 2011.

Saraiva, V. « La régionalisation en tant qu'instrument destiné à prévenir la propagation des maladies ». OIE, 2003.

Littérature grise

Angot, J-L. « Note de service. DGAL/SDASEI/N2012-8076 », 27 mars 2012.

DGAI. « Enjeux de l'accord SPS et des normes internationales », 13 avril 2014.

Document interne du BEPT, mars 2017.

Document interne du BEPT, Compte rendu de la rencontre France-Argentine, en parallèle de la CIPV, avril 2017.

Document interne de la DGAI, « la certification sanitaire officielle ».

Document interne du MAA « Le rôle des conseillers agricoles à l'étranger ».

Document interne du MAAF, « Certification sanitaire à l'exportation », 10 décembre 2013.

Document interne du MAAF, « Présentation du e-certificat pour les pays tiers », 18 février 2016.

Document interne du MAAF. « Programme Expadon2_note de cadrage ». MAAF, novembre 2016.

Document interne « STDF Project Grant Application for developing a framework to facilitate e-veterinary certification ». 24 mai 2017.

MAAF. « Le plan stratégique international du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. 2013-2016 », septembre 2013.

MAAF. « Rejoignez l'initiative 4 pour 1000. Les sols pour la sécurité alimentaire et le climat. »

Présentation de Pimot P., « Enjeux de l'accord SPS et des normes internationales ». 13 janvier 2013.

Vanelle, A-M. « La santé publique vétérinaire Faut-il faire évoluer le concept ? » présentée à la séance de l'académie vétérinaire de France, 15 novembre 2012.

Presse

Bonoli, G. « Time Matters : Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies ». *Comparative Political Studies* 40, n° 5, 1 mai 2007. pp : 495-520.

Delpuech, T. « Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques ». *L'Économie politique*, n° 43. 15 septembre 2009. pp: 77-99.

Dudouet, F-X. *et al.* « Politiques internationales de normalisation ». *Revue française de science politique* 56, n°3, 2006. pp: 367-92.

Evrard, A. et Matagne G. « Temporalité », *Dictionnaire des politiques publiques*. 3e édition actualisée et augmentée. *Presses de Sciences Po*, 2010, pp. 617-623.

Gastambide, A. « La CAN et le MERCOSUR : bilan et perspectives ». *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, n 30 (2). 1 août 2001. pp : 233-63.

Lascombes, P. et Simard L. « L'action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique* 61, no 1 (17 février 2011) pp: 5-22.

Le Bail, P. « Santé publique vétérinaire et codification : de la restauration à nos jours ». *Bull. Acad. Vét. Franc* 160, n°2 (2007): 69-80.

Minonzo J. et al., *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*. In: *Recherches et Prévisions*, n°82, 2005. pp. 116-119.

Restier-Melleray, C. « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France ». *Revue française de science politique* 40, n°4. 1990. pp : 546-85.

Robin, J-P. « La France redevient la cinquième économie mondiale grâce au Brexit ». *Le Figaro*, 6 octobre 2016, sect. Conjoncture.

Siméant, J. « Localiser le terrain de l'international ». *Politix*, n° 100. 28 mars 2013. pp: 129-47.

Siroën, J-M. « L'OMC et les négociations commerciales multilatérales », *Négociations*, vol. n7, n°. 1, 2007. pp. 7-22.

Textes législatifs ou Réglementations

Art. 22.3 de l'accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, ADPIC,

Ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative à la « Santé publique vétérinaire et protection des végétaux », ratifiée par la loi du 3 juillet 2003.

Sitographie

« Activité du centre collaborateur de l'OIE pour la formation des vétérinaires officiels » consulté le 29 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.ensv.fr/international/>

Alcaras, G. « Johanna Siméant (dir.), Guide de l'enquête globale en sciences sociales », Lectures [En ligne], Les comptes rendus, 2015. Mis en ligne le 13 novembre 2015. Consulté le 25 avril 2017. Disponible sur : <http://lectures.revues.org/19445>

« Annexes budgétaires ». Consulté le 30 juillet 2017. Disponible sur : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/html/DBGPGMJPEPGM215.htm.

Bénard, C. et al. « L'immigration européenne en Argentine, un phénomène controversé | Sciences Po Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes ». Consulté le 23 août 2017. Disponible sur : <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/prologue-i-l-immigration-europeenne-en-argentine-un-phenomene-controverse>.

« Définition de levier ». Centre national de ressources textuelles et lexicales. Consulté le 27 août 2017. Disponible sur : <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/levier>.

« Définition de multilatéralisme ». Consulté le 20 juillet 2017. Disponible sur : <https://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/multilateralisme.html>.

« Définition de risque ». Centre national de ressources textuelles et lexicales. Consulté le 18 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.cnrtl.fr/definition/risque>.

FranceAgriMer et MAAF. « Expadon ». Consulté le 29 mai 2017. Disponible sur <https://teleprocedures.FranceAgriMer.fr/Expadon/Login/>

« France génétique Elevage - Alice », 5 novembre 2015. Consulté le 18 juillet 2017. Disponible sur : <http://fr.france-genetique-elevage.org/Alice-ex-UNCEIA.html>.

Jardin, E. « L'Acteur et le Système ». *Sciences Humaines*. 1 septembre 2003. Consulté le 25 avril 2017. Disponible sur : https://www.scienceshumaines.com/l-acteur-et-le-systeme_fr_13015.html.

« L'Agence ». Adecia. Consulté le 26 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.adecia.org/qui-sommes-nous/>.

Ladouceur, B. « Pierre François, Sociologie des marchés », Lectures [En ligne], Les comptes rendus, 2009, mis en ligne le 14 mai 2009, consulté le 25 avril 2017. Disponible : <http://lectures.revues.org/756>.

« Le commerce extérieur agricole et agroalimentaire français - principaux résultats », 1 mars 2016. Consulté le 24 mai 2017. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/422039>.

MAAF. « Le plan stratégique export 2017-2021 | Alim'agri », 7 mars 2017. Consulté le 02 juin 2017. Disponible sur : <http://agriculture.gouv.fr/>.

MAAF. « Organisation de FranceAgriMer | Alim'agri », 4 octobre 2013. Consulté le 26 juin 2017. Disponible en ligne sur : <http://agriculture.gouv.fr/ministere/organisation-de-FranceAgriMer>.

« MARCHÉ COMMUN DU SUD (MERCOSUR) ». *Mission permanente de la France auprès de l'OEA*. Consulté le 29 mai 2017. Disponible sur : <http://www.franceoea.org/spip.php?article1305>.

Mollier, P. « One Health : homme et animal, une seule santé », 24 janvier 2016. Consulté le 18 juillet 2017. Disponible sur <http://www.inra.fr/>.

« OMC | Mesures sanitaires et phytosanitaires ». Consulté le 15 mai 2017. Disponible sur : <https://www.wto.org/>

« OMC | Mesures Sanitaires et Phytosanitaires - Comprendre l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ». Consulté le 15 juin 2017. Disponible sur <https://www.wto.org/>.

« Opérateurs de l'expertise technique internationale ». Adecia. Consulté le 26 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.adecia.org/qui-sommes-nous/operateurs-de-lexpertise-publique-a-linternational>

Rivière-Wekstein, G. « Mondialisation et risques sanitaires ». *Agriculture et Environnement*, 23 juin 2008. Consulté le 18 juillet 2017. Disponible sur : <https://agriculture-environnement.fr/edito/mondialisation-et-risques-sanitaires>.

« The national school for veterinary services summer courses ». Consulté le 29/07/2017. Disponible sur : <http://summerschools.ensv.fr/>

Sources orales

Entretiens

Entretien avec un cadre du BEPT, 18 avril 2017.

Entretien avec un cadre de la DGPE, le 19 avril 2017.

Entretien avec un cadre de la DGTrésor, le 19 avril 2017.

Entretien avec un cadre de FranceAgriMer, le 20 avril 2017.

Entretien avec un cadre de la DGPE, le 21 avril 2017.

Entretien avec un chargé de mission pour Expadon 2, le 14 juin 2017.

Entretiens avec des cadres du BEPT, le 19 juillet 2017.

Entretien avec un cadre du BNEM, le 25 juillet 2017.

Observations

Observation du séminaire « certification export » Rungis, le 05 mai 2017.

Observations réalisées lors de la rencontre bilatérale avec l'Argentine, le 22 mai 2017.

Observation de la réunion « Etude d'impact », le 30 mai 2017.

Observation de la réunion BNEM/ BEPT « Bruxelles et Genève, trucs et astuces » le 10 juillet 2017.

Remarque du chef de projet Expadon, le 2 juin 2017.

Présentations

« Internationalisation des politiques publiques. Un vade-mecum pratique » Présentation de Dangy L., ENSV, 3 février 2017.

« OMC », présentation du 22mars 2017, à Genève.

Présentation d'Expadon 2 par le chef de projet aux étudiants de l'ENSV, 19 avril 2017.

Présentation par le chef de projet au BEPT, le 15 mai 2017.

Mails

Mail interne du 17 février 2017.

Mail du 12 mai 2017 du professionnel à destination du BEPT.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| SOMMAIRE..... | 4 |
| LISTE DES ABREVIATIONS | 6 |
| INTRODUCTION | 8 |
| | |
| 1 DES NEGOCIATIONS BILATERALES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES COMPLEXES..... | 14 |
| 1.1 LA MONDIALISATION DU RISQUE ET LE CADRE DES NORMES INTERNATIONALES..... | 14 |
| 1.1.1 <i>Risques et enjeux</i> | 14 |
| 1.1.2 <i>Les trois sœurs et la production de normes</i> | 15 |
| 1.1.2.1 Les arènes de normalisation non étatiques | 15 |
| 1.1.2.2 Le respect des normes : exemple de la régionalisation | 16 |
| 1.1.3 <i>L'OMC et les accords SPS</i> | 17 |
| 1.2 UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS ET D'INTERETS..... | 19 |
| 1.2.1 <i>Une politique nationale promouvant le développement de l'export</i> | 19 |
| 1.2.2 <i>Des partenariats public-privé (DGAI, FranceAgriMer, professionnels)</i> | 20 |
| 1.2.2.1 Présentation et rôle du BEPT..... | 20 |
| 1.2.2.2 Présentation et rôle de FranceAgriMer, types de partenariats | 21 |
| 1.2.2.3 Le rôle des experts..... | 22 |
| 1.2.3 <i>Des intérêts multiples et variés</i> | 25 |
| 1.2.3.1 L'exemple de la priorisation des couples pays-produits | 25 |
| 1.2.3.2 Des délais importants malgré un intérêt partagé affiché | 26 |
| 1.3 LA COMPLEXITE AU-DELA DU CADRE BILATERAL : L'INFLUENCE DES NEGOCIATIONS MULTILATERALES..... | 28 |
| 1.3.1 <i>Les différentes échelles du multilatéralisme</i> | 28 |
| 1.3.2 <i>Influence de la réglementation du Mercosur concernant l'exportation de semence bovine vers l'Argentine</i> | 29 |
| | |
| 2 L'IMPACT DES OUTILS DE COOPERATION SUR LES NEGOCIATIONS BILATERALES | 32 |
| 2.1 LES ACTEURS FRANÇAIS DE LA COOPERATION ET LES POLITIQUES EXPORTÉES | 32 |
| 2.1.1 <i>La DGPE</i> | 32 |
| 2.1.1.1 Présentation | 32 |
| 2.1.1.2 Le plan stratégique international | 32 |
| 2.1.2 <i>Les politiques exportées à l'étranger</i> | 33 |
| 2.1.3 <i>Les acteurs de la coopération technique</i> | 35 |
| 2.2 LA CERTIFICATION ELECTRONIQUE : INSTRUMENT DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'EXPORT ET OUTIL DE COOPERATION A L'INTERNATIONAL | 37 |
| 2.2.1 <i>Instrument de la politique de développement de l'export</i> | 37 |
| 2.2.1.1 Besoins et initiative politique à l'origine de ce logiciel..... | 37 |
| 2.2.1.2 Intérêts pour l'État et les professionnels français..... | 38 |
| 2.2.1.3 Impacts du retard de conception de ce logiciel | 39 |
| Figure n°1 : Evaluation de l'impact économique du retard de conception d'Expadon2..... | 39 |
| 2.2.2 <i>Outil de coopération à l'international</i> | 40 |
| 2.2.2.1 Garantie contre les fraudes..... | 40 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 2.2.2.2 | Facilitation des contrôles et augmentation des flux | 40 |
| 2.2.3 | <i>Etude d'impact et difficultés à anticiper</i> | 41 |
| 2.2.3.1 | Susciter l'acceptation des acteurs français..... | 41 |
| 2.2.3.2 | Susciter l'acceptation des pays tiers..... | 42 |
| 2.3 | LES AUTRES OUTILS DE COOPERATION | 44 |
| 2.3.1 | <i>Une place importante accordée à l'enseignement</i> | 44 |
| 2.3.2 | <i>Coopération entre laboratoires et mondialisation des experts</i> | 46 |
| CONCLUSION | | 50 |
| CARTOGRAPHIE DES ACTEURS | | 54 |
| ANNEXES | | 56 |
| ANNEXE 1 : TYPOLOGIE DES FAUX CERTIFICATS ET GARANTIES APORTEES PAR LA DEMATERIALISATION..... | | 57 |
| ANNEXE 2 : TABLEAU RECAPITULATIF DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES PRODUCTRICES DE NORMES | | 62 |
| ANNEXE 3 : RECOMMANDATIONS A DESTINATION DU BEPT..... | | 63 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES | | 64 |
| SOURCES | | 65 |