



ORGANISATION PANAMÉRICAINNE DE LA SANTÉ
ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ



13^e RÉUNION INTERAMÉRICAINNE AU NIVEAU MINISTÉRIEL SUR LA SANTÉ ET L'AGRICULTURE

Washington, D.C., 24-25 avril 2003

Point 10.2 de l'ordre du jour provisoire

RIMSA13/12 (Fr.)

12 mars 2003

ORIGINAL : ANGLAIS

INNOCUITÉ ALIMENTAIRE ET COMMERCE : RÉGLEMENTATION ET TRANSPARENCE DANS UNE ÉCONOMIE GLOBALE DE MARCHÉ

Gretchen H. Stanton¹

**Conseillère principale et Secrétaire du Comité SPS
Division de l'agriculture et des produits de base
Organisation mondiale du commerce**

¹ Les vues exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues de l'OMC ou de ses membres.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Résumé.....	3
Introduction.....	3
Commerce de produits de base et de biens agricoles.....	4
L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS).....	5
Traitement national et non-discrimination.....	6
Harmonisation.....	7
Évaluation du risque	7
Équivalence.....	8
Mesures de précaution	10
Transparence.....	11
Problèmes commerciaux spécifiques.....	11
Suivi de l'usage de normes internationales	14
Participation à l'établissement de normes par les pays en développement	14
Les défis mondiaux pour le commerce	15
Étiquetage	16
OGM	17
Collaboration et renforcement de la capacité institutionnelle.....	18
Assistance technique.....	18
Le mécanisme de développement de normes et du commerce.....	20
Besoin de coordination	20
Le programme de développement de Doha.....	21

Résumé

1. L'innocuité des produits alimentaires, la préservation des végétaux et la protection de la santé des animaux sont devenues de plus en plus importantes pour les produits agricoles entrant dans le commerce international. Les Accords de l'OMC se rapportent expressément au droit des gouvernements à donner priorité à la protection de la santé, tout en assurant que des barrières injustifiées au commerce ne sont pas imposées. Les différentes autorités gouvernementales responsables des questions de commerce, de santé et d'agriculture doivent toutes être bien informées des droits et des obligations qu'elles ont acceptés au titre de l'OMC, afin de faire l'usage le plus efficace possible de ces accords pour faciliter leurs importations et exportations.

Introduction

2. Le commerce des produits de base et des biens agricoles a augmenté spectaculairement au cours des dernières années et il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'il continue à augmenter si les négociations commerciales actuelles donnent lieu à une libéralisation plus poussée du commerce des produits agricoles. Les barrières non tarifaires ont été décrites comme les pierres dans une rivière ; elles posent peu de problèmes au commerce aussi longtemps que le niveau des tarifs, comme le niveau de l'eau, demeure élevé. A mesure que le niveau des tarifs commence à baisser, les barrières non tarifaires deviennent un obstacle plus visible et plus important au commerce. Pour le commerce agricole, l'un des types les plus courants de barrières non tarifaires sont les impératifs sanitaires (protection de la santé humaine et animale) et phytosanitaires (protection de la santé végétale).

3. Il est possible que les gouvernements subissent une pression accrue pour utiliser des barrières non tarifaires afin de protéger les producteurs nationaux de la concurrence étrangère à mesure que les tarifs baissent. Toutefois, il est également apparent que les consommateurs, en particulier dans les pays développés, exigent de plus en plus des garanties que les produits agricoles importés tout autant que locaux sont sans danger et ne posent pas de risque à la santé humaine, animale et végétale. En outre, les nouvelles technologies offrent des moyens plus précis de mesure des risques potentiels pour la santé, et des méthodes de contrôle plus perfectionnées.

4. L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS), qui est entré en vigueur au moment de la création de l'OMC en 1995, a été établi pour répondre à ces préoccupations. L'Accord SPS reconnaît le droit des gouvernements à restreindre les échanges commerciaux lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger la santé, mais il requiert que toutes les réglementations concernant l'innocuité des produits alimentaires et la protection animale ou végétale qui peuvent affecter le commerce international, se justifient sur le plan scientifique. Les Membres de

l'OMC sont encouragés à fonder leurs mesures SPS sur les normes internationales d'innocuité des produits alimentaires et de protection de la santé animale et végétale. L'Accord SPS met l'accent sur le besoin de transparence, non seulement des mesures SPS mais aussi de l'ensemble du processus réglementaire. Les dispositions spécifiques contenues dans l'Accord SPS témoignent de l'importance de la transparence des réglementations de la santé et de l'innocuité des produits alimentaires, incluant le besoin d'une communication et d'un échange d'information plus poussés.

5. Les réglementations et normes techniques appliquées pour répondre aux préoccupations de santé humaine qui n'entrent pas dans le cadre de l'Accord SPS, telles que la nutrition, ou pour établir les conditions de qualité et de composition des produits alimentaires, sont couvertes par l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC). Cet accord vise à assurer que lorsque les gouvernements ou d'autres organes adoptent des réglementations ou des normes techniques pour des raisons de sécurité, de santé, de protection du consommateur ou de l'environnement, ou à d'autres fins, ils ne créent pas des obstacles superflus au commerce international. L'accord encourage les pays à utiliser les normes internationales quand celles-ci sont appropriées, mais non si elles devaient changer leurs niveaux de protection. Mais les mesures prises doivent être proportionnelles aux risques. Par conséquent, les mesures établies pour protéger la santé humaine pourraient être plus rigoureuses que les mesures destinées à assurer l'uniformité du conditionnement. L'Accord OTC comporte des prescriptions de notification à d'autres pays avant d'imposer de nouvelles dispositions, similaires à celles de l'Accord SPS.

6. L'Accord OTC définit un code de bonne pratique pour la préparation, l'adoption et l'application de normes par les organismes des gouvernements centraux. Il comprend également des dispositions décrivant comment les organismes locaux gouvernementaux et non gouvernementaux devraient appliquer leurs propres réglementations —ils devraient normalement utiliser les mêmes principes que ceux qui s'appliquent aux gouvernements centraux.

Commerce de produits de base et de biens agricoles

7. La valeur des échanges mondiaux de produits agricoles a été estimée à US\$ 547 milliards en 2001.² La part des produits agricoles a été estimée à 9% de la valeur totale du commerce mondial de marchandises, et à 41% de la valeur totale des exportations mondiales de produits primaires en 2001.

8. Le volume de produits alimentaires traversant les frontières internationales a été estimé à \$437 milliards en 2001. Les produits alimentaires représentent 7,3% de la valeur totale du commerce de marchandises. Environ 500 millions de tonnes de produits

² OMC, Statistiques du commerce international, 2002.

alimentaires sont échangés par an. Les exportations provenant des pays développés et les importations dans ces mêmes pays représentent approximativement 75% des échanges de produits alimentaires, cependant plus de 50% de fruits et légumes, de sucre, de boissons non alcoolisées, de poisson et de produits halieutiques sont exportés par les pays en développement.

9. Les plus grands mouvements de produits alimentaires se produisent en Europe. Des volumes importants de produits alimentaires sont également exportés d'Amérique du Nord et d'Amérique latine aux marchés asiatiques et européens. La valeur des exportations de produits alimentaires d'Amérique latine a été estimée à \$55,1 milliards en 2001, représentant 16% du total des exportations d'Amérique latine et 12,6% des exportations mondiales de produits alimentaires.

10. Les plus gros exportateurs mondiaux de produits agricoles en 2001 ont été l'Union européenne, les Etats-Unis, le Canada, le Brésil, la Chine, l'Australie, l'Argentine, la Thaïlande, le Mexique et la Fédération russe. Les plus gros importateurs ont été l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon, la Chine, le Canada, le Mexique, la République de Corée, la Fédération russe, Hong Kong Chine et Taipei Chine. Pour la plupart de ces pays, les exportations de produits alimentaires ne représentent qu'une petite partie de leurs exportations totales de marchandises. Toutefois, pour de nombreux pays en développement, les exportations de produits alimentaires et agricoles contribuent fortement à leur économie.

L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS)

11. L'objectif fondamental de l'Accord SPS est de maintenir le droit souverain de tout gouvernement d'établir le niveau de protection de santé qu'il juge approprié, mais d'assurer que ces droits ne sont pas utilisés à mauvais escient et donnent lieu à des obstacles superflus pour le commerce international. L'Accord SPS réduit le possible arbitraire des décisions et encourage des prises de décisions cohérentes. Il requiert que des mesures sanitaires et phytosanitaires soient appliquées à aucune autre fin que celle d'assurer l'innocuité des produits alimentaires et la santé animale et végétale, ou la protection du territoire contre les parasites.

La définition des mesures SPS en bref

Mesures prises pour protéger :

De :

la vie humaine ou animale	additifs, polluants, toxines ou organismes causant des maladies, dans leurs aliments, boissons, aliments du bétail;
la vie humaine	maladies d'origine végétale ou animale (zoonoses);
la vie animale ou végétale	parasites, maladies ou organismes causant des maladies;
un pays	dommages causés par l'entrée, l'établissement ou la prolifération de parasites (dont des espèces envahissantes).

Traitement national et non-discrimination

12. Ces principes fondamentaux de l'OMC exigent que les produits importés ne soient pas traités moins favorablement que des denrées similaires produites localement, ni que les produits importés d'un pays membre de l'OMC soient traités différemment de ceux d'un autre membre. Ces principes fondamentaux sont également inclus dans l'Accord SPS. Dans le contexte de l'innocuité des produits alimentaires, si les producteurs nationaux ne sont pas requis de satisfaire certaines conditions d'innocuité quand ils vendent le produit sur le marché intérieur, un gouvernement ne peut pas justifier qu'il exige que les produits alimentaires importés respectent ces conditions. Ce principe s'applique aussi aux réglementations de la qualité des produits alimentaires et à d'autres normes. Les mesures ne peuvent pas être imposées pour empêcher l'entrée de maladies animales ou végétales et de parasites qui existent déjà dans le pays importateur, à moins qu'ils ne soient assujettis à un contrôle officiel ou des programmes d'éradication.

13. Des différences dans les conditions climatiques, l'existence de parasites ou de maladies, ou les dispositions d'innocuité des produits alimentaires, peuvent signifier que des produits qui peuvent être importés sans danger d'un pays, peuvent ne pas être sans danger s'ils sont produits dans un autre pays. Les mesures sanitaires et phytosanitaires peuvent varier selon le produit d'origine du produit alimentaire, animal ou végétal concerné, mais seulement si cette discrimination se justifie sur la base de preuves scientifiques.

Harmonisation

14. L'Accord SPS encourage les gouvernements à fonder les mesures SPS nationales sur les normes internationales. Ce processus est souvent désigné sous le terme « d'harmonisation ». L'OMC elle-même n'établit pas ce genre de normes. Par contre, l'Accord SPS indique expressément que les normes établies par la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius (Codex) sont applicables à l'innocuité des produits alimentaires, que celles de la Convention internationale pour la protection des végétaux de la FAO (IPPC) sont applicables à la préservation des végétaux, et que celles de l'Office international des épizooties (OIE, connu également sous le nom de l'Organisation mondiale de la santé animale) sont applicables à la santé animale et aux maladies animales affectant les humains (zoonoses). La majorité des membres de l'OMC sont également membres de ces organes internationaux.

15. Les dispositions nationales qui sont conformes aux normes, directives et recommandations des trois organismes qui établissent les normes, bénéficient d'une présomption juridique consistant à respecter les obligations de l'Accord SPS. Bien que cette présomption puisse être remise en cause, la charge retombe sur celui qui s'y oppose pour montrer que les mesures ne sont pas justifiées sur le plan scientifique, et qu'elles ne sont pas plus restrictives que nécessaire pour protéger la santé. Quelques pays ont décrit les normes internationales comme étant un « refuge » pour les gouvernements. Inversement, même si les pays ont le droit d'imposer des dispositions qui vont au-delà des normes internationales, si elles sont remises en cause, il revient aux pays de démontrer que leur mesure est fondée sur une évaluation du risque et que par ailleurs, elle est en pleine conformité avec l'Accord SPS.

Évaluation du risque

16. La condition stipulant que les gouvernements membres de l'OMC doivent assurer que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires sont fondées sur une évaluation du risque est une des principales obligations fondamentales de l'Accord SPS. Ceci ne signifie pas que chaque pays doit entreprendre sa propre évaluation du risque pour autant que l'évaluation utilisée est appropriée. L'accord précise les facteurs à considérer dans l'évaluation du risque. Afin de respecter cette obligation, les membres de l'OMC reçoivent pour instruction de tenir compte des techniques d'évaluation du risque mises au point par les organisations internationales concernées.

17. Lorsque les négociations de l'Accord SPS ont démarré, les autorités de réglementation qui connaissaient les méthodologies d'évaluation du risque étaient peu nombreuses. Dans la pratique toutefois, de nombreux responsables évaluaient les risques de manière informelle, sur la base d'informations qui leur étaient parvenues chaque fois qu'une décision était prise de permettre ou non l'entrée de certains produits agricoles ou

alimentaires. Toutefois, l'utilisation de l'évaluation du risque d'une manière systématique et structurée n'était employée que par quelques organismes et dans un nombre limité de pays.

18. La dernière décennie a été témoin d'une évolution considérable du développement et de l'usage des procédures d'analyse du risque. L'OIE a mis au point une procédure spécifique à utiliser par les pays dans l'évaluation des risques pour la santé animale, contenue dans un chapitre du Code international de santé animale. L'organe en vigueur de la Convention internationale de la protection des végétaux, la Commission intérimaire sur les mesures phytosanitaires, a adopté une norme concernant l'analyse du risque des parasites qui offre une méthodologie pouvant être employée par ses pays membres.

19. La FAO et l'OMS ont appliqué une approche systématique et plus harmonisée de l'évaluation du risque par les organes scientifiques qui évaluent les risques de l'innocuité des produits alimentaires³, et par les divers comités du Codex qui établissent les normes d'innocuité. Le Comité du Codex sur les principes généraux a été chargé de développer des principes d'analyse du risque. Dans ce domaine, les progrès ont été lents, en partie en raison des controverses concernant le rôle de précaution et du « principe de précaution » ainsi que de la considération de facteurs autres que la science. Toutefois, il a été convenu que deux séries de principes devraient être établis, l'une à l'usage des Comités du Codex, et l'autre à l'usage des gouvernements nationaux là où les normes du Codex ne sont pas disponibles. Ces dernières directives en particulier pourraient être très utiles pour que les pays respectent leurs obligations au titre de l'Accord SPS.

20. Chaque gouvernement a le droit souverain de déterminer le niveau de risque qu'il accepte, à partir de son évaluation des preuves scientifiques. Toutefois, les gouvernements doivent veiller à ce que les différences des niveaux de protection de la santé ne soient pas arbitraires. Le Comité SPS a établi des directives pour aider les gouvernements à prendre des décisions plus cohérentes. Souvent, diverses mesures qui fourniront ce niveau de protection de la santé peuvent être arrêtées. Parmi les alternatives — et en partant de la supposition qu'elles sont réalisables sur le plan technique et économique — les gouvernements devraient choisir celles qui ne sont pas plus restrictives pour le commerce que nécessaire afin d'atteindre leur objectif de santé.

Équivalence

21. Le concept d'équivalence reconnaît qu'un niveau acceptable de risque peut souvent être obtenu par des moyens différents. L'Accord SPS indique que si un pays exportateur peut démontrer que les mesures sanitaires qu'il applique offrent le même niveau de protection de la santé que celui requis par le pays importateur, ces mesures

³ Le Comité mixte FAO/OMS d'experts sur les additifs alimentaires (JECFA) et la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR).

peuvent être considérées comme équivalentes. A cette fin, le pays exportateur doit permettre au pays importateur d'inspecter et de tester les produits et les procédures.

22. La reconnaissance de l'équivalence aide à assurer le maintien de la protection de la santé tout en fournissant les plus grandes quantités et variétés possibles de produits alimentaires sans danger pour les consommateurs, la meilleure disponibilité d'intrants sans danger pour les producteurs et une concurrence économique saine. Le fait de reconnaître l'équivalence peut s'avérer particulièrement important pour les pays en développement, du fait que les réglementations appliquées par les pays importateurs sont généralement fondées sur les technologies et pratiques de leurs propres industries. Dans les pays développés, elles sont devenues de plus en plus perfectionnées avec le temps. De nombreux pays en développement ne disposent pas de l'infrastructure ni des ressources requises pour utiliser ces techniques perfectionnées de production ou de traitement.

23. De nombreux pays en développement ont demandé que des orientations claires soient données pour faciliter l'exécution de cette disposition. Le Comité SPS a établi des directives sur l'exécution de la stipulation d'équivalence en octobre 2001, et a convenu d'un programme ultérieur en ce domaine. La décision du Comité souligne que l'équivalence peut être reconnue pour un traitement spécifique et/ou un produit spécifique ou sur une base s'appliquant à des systèmes. La reconnaissance de l'équivalence s'appliquant au niveau des systèmes n'est pas courante, et fait état de nombreuses difficultés administratives et techniques. Le Comité SPS prie instamment les organes de décision des normes d'envisager d'établir des directives spécifiques pour aider les gouvernements en ce qui concerne la reconnaissance de l'équivalence dans les domaines de l'innocuité des produits alimentaires, de la protection de la santé des animaux et de la préservation des végétaux.

24. Un travail considérable sur l'équivalence a été entrepris par le Codex. En 1997, la Commission du Codex a adopté des « Directives pour la conception, l'opération, l'évaluation et l'accréditation d'importations de produits alimentaires et l'inspection des exportations et les systèmes d'homologation ». Ces directives comportent une section relative à l'équivalence et à la négociation d'accords d'équivalence, ainsi que des directives plus spécifiques sur le « développement d'accords d'équivalence concernant les importations de produits alimentaires et l'inspection des exportations et les systèmes d'homologation ». L'adoption de Directives sur le jugement de l'équivalence de mesures sanitaires associées à l'inspection des produits alimentaires et aux systèmes d'homologation sera considérée à la prochaine réunion de la Commission du Codex Alimentarius en juin-juillet 2003.

25. Les directives de l'OIE arrêtent souvent diverses mesures différentes qui peuvent être appliquées alternativement pour protéger la santé des animaux d'un parasite particulier ou d'une maladie spécifique. L'OIE a également commencé à travailler sur

des directives pour aider les gouvernements à juger l'équivalence de mesures pour la protection de la santé des animaux et des techniques de diagnostic. L'IPPC n'a pas encore commencé à travailler sur l'équivalence de mesures de la protection des végétaux, mais a décidé que ce domaine est une tâche prioritaire pour le travail futur.

Mesures de précaution

26. L'Accord SPS contient une exception à la condition qu'une mesure soit basée sur une évaluation du risque. L'Article 5.7 de l'Accord indique que lorsque les preuves scientifiques recevables sont insuffisantes, un gouvernement peut provisoirement adopter une mesure sanitaire. Cette mesure temporaire devrait se fonder sur l'information disponible correspondante. La prescription requiert également que le gouvernement qui prend l'action temporaire « cherche à obtenir » l'information nécessaire pour lui permettre d'entreprendre une évaluation du risque plus objective, et qu'il réexamine sa mesure temporaire dans une période de temps raisonnable.

27. Lorsque l'Accord SPS a été négocié, la discussion en vogue actuellement sur le principe de précaution n'avait pas encore commencé. L'Article 5.7 a été établi pour faire face à des situations dans lesquelles la découverte d'un parasite particulier ou la flambée d'une maladie semble coïncider avec l'entrée dans un pays de cargaisons d'un produit particulier. La pratique courante dans ces cas consiste à arrêter immédiatement les importations pour éviter d'autres risques pour la santé, pendant que les autorités réglementaires s'efforcent d'identifier la cause réelle du problème et les mesures les plus appropriées à imposer sur une base régulière. Toutefois, la flambée de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB ou « maladie de la vache folle ») et diverses paniques et scandales relatifs à l'innocuité des produits alimentaires en Europe ont rendu populaire le « principe de précaution », et ont donné lieu à des desiderata politiques signifiant que son rôle soit expressément reconnu dans la réglementation de l'innocuité des produits alimentaires. Les Communautés européennes ont invoqué le principe de précaution à leur défense lors du différend commercial concernant l'interdiction de la CE d'importer du bœuf de troupeaux traités avec des hormones de croissance.⁴ L'instance d'appel de l'OMC a refusé de décider si le principe de précaution pouvait être considéré à titre de principe général de droit international. Mais l'instance d'appel a déclaré que le principe de précaution « trouvait sa place » dans l'Accord SPS et en particulier dans l'Article 5.7. Pour cette raison, l'instance d'appel a décidé que les Communautés ne pouvaient pas invoquer le principe de précaution comme justification pour ne pas se conformer aux prescriptions de l'Accord SPS.

⁴ Les Communautés européennes et leurs 15 états membres sont tous membres de l'OMC. Pour les questions relatives au commerce de biens, incluant l'application des accords SPS et OTC, le représentant de la Commission européenne parle au nom des états membres. Les « Communautés européennes » à titre de sujet de droit, est le membre de l'OMC et non l'Union européenne.

Transparence

28. Les stipulations de transparence de l'Accord SPS exigent que les gouvernements notifient les autres pays de toute prescription sanitaire nouvelle ou modifiée qui pourrait affecter le commerce, et qu'ils établissent des points d'information pour répondre aux demandes de renseignements complémentaires sur les mesures nouvelles ou existantes. La communication régulière de renseignements et l'échange systématique de données entre les membres de l'OMC offrent une meilleure base pour les normes nationales.

Problèmes commerciaux spécifiques

29. Chaque réunion du Comité SPS porte essentiellement sur des problèmes commerciaux spécifiques. Tout pays membre de l'OMC peut soulever des problèmes particuliers concernant l'innocuité des produits alimentaires et les dispositions pour la santé animale ou végétale imposées par un autre membre de l'OMC. Les problèmes peuvent concerner la notification d'une mesure nouvelle ou modifiée, ou peuvent être fondés sur l'expérience des exportateurs. Il arrive souvent que les problèmes sont communs à d'autres pays de l'OMC. Lors de la réunion, les pays s'engagent généralement à échanger des renseignements et à tenir des consultations bilatérales.

30. Un résumé des problèmes commerciaux spécifiques est compilé sur une base annuelle par le Secrétariat de l'OMC.⁵ Au total, 154 problèmes commerciaux spécifiques ont été soulevés sur les huit années allant de 1995 à la fin de 2002. Sur le total des problèmes commerciaux spécifiques soulevés, 40 concernaient l'innocuité des produits alimentaires, 62 concernaient la santé animale, 46 la santé végétale et six étaient d'une nature générale. Comme l'indique la Figure 1, dans l'ensemble ceci représente 26 pour cent de problèmes commerciaux liés à l'innocuité des produits alimentaires, 30% liés à la santé végétale et 4% concernant d'autres questions telles que les conditions d'homologation ou de traduction. Les problèmes soulevés par rapport à la santé animale et aux zoonoses représentent 40%, mais incluent des problèmes comme l'ESB qui concernent également l'innocuité des produits alimentaires.

31. Comme le montre la Figure 2, le nombre de problèmes nouveaux soulevés au cours des dernières années est beaucoup plus élevé qu'en 1995. Initialement les problèmes commerciaux spécifiques étaient soulevés le plus fréquemment par les pays développés, mais comme l'indique la Figure 3, maintenant les pays en développement contribuent activement à soulever des problèmes commerciaux spécifiques. Les pays d'Amérique latine deviennent des usagers plus fréquents de ce mécanisme pour régler les problèmes commerciaux, l'Argentine en étant un exemple notable.

⁵ Document G/SPS/GEN/204/Rev.3, accessible sur <http://docsonline.wto.org> à compter du 24 mars 2003.

Figure 1.

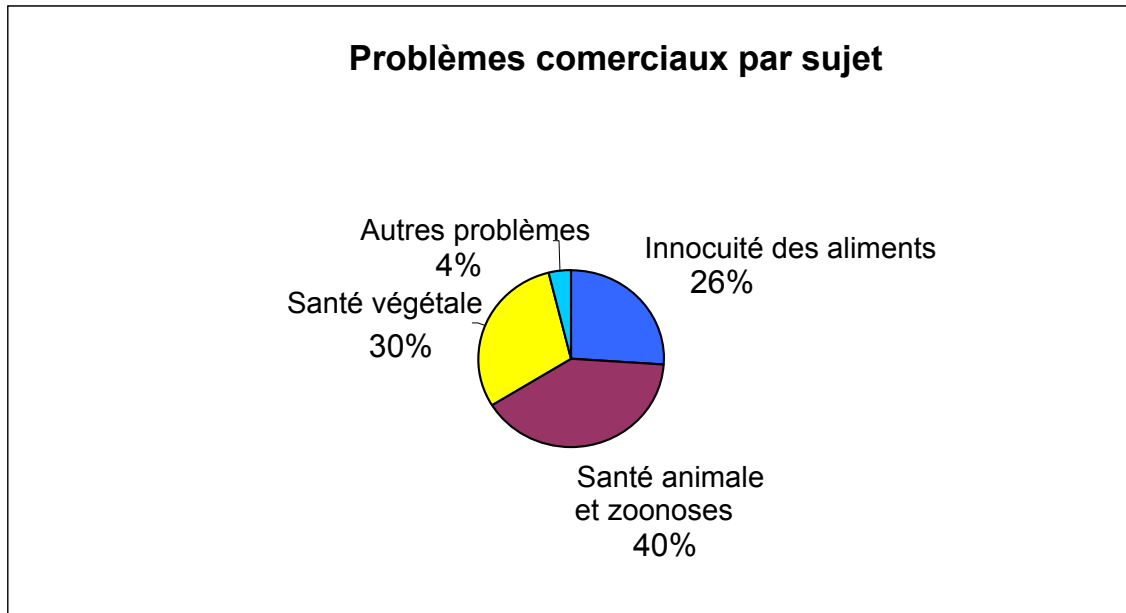
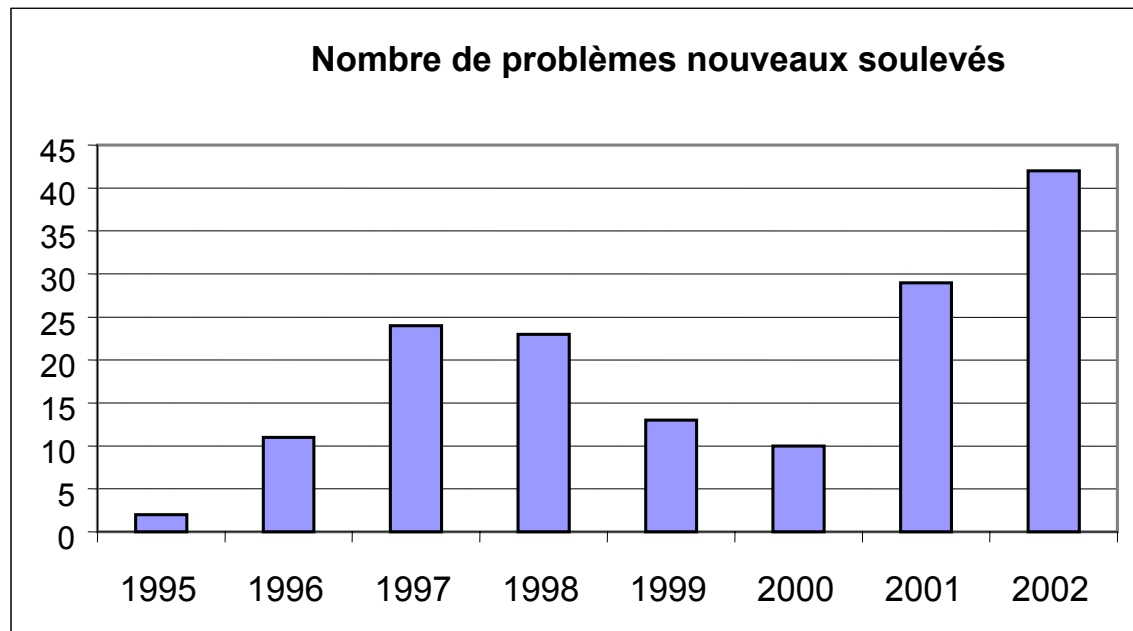
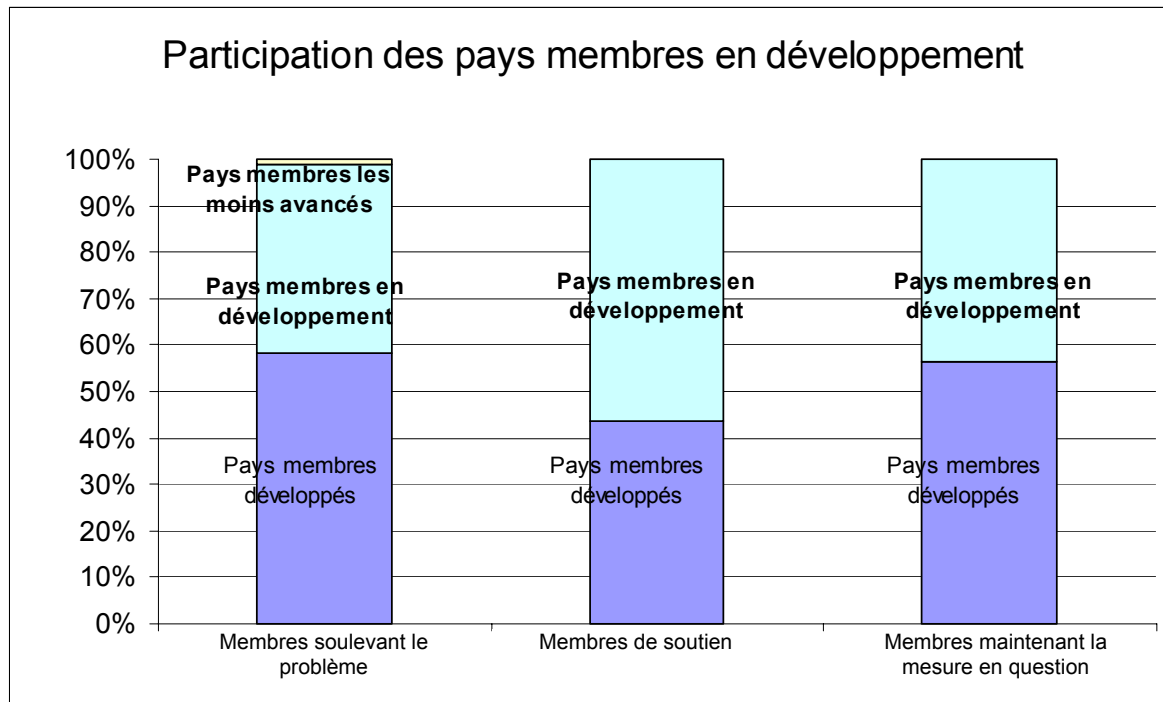


Figure 2.



Note : Les deux graphiques comprennent des problèmes commerciaux spécifiques soulevés dans les réunions du Comité SPS depuis 1995 jusqu'à la fin de 2002.

Figure 3.



Note : Les problèmes commerciaux soulevés jusqu'à la fin de 2002 ont été inclus. Les Communautés européennes sont comptées comme un seul membre. De même, un pays parlant au nom de l'ANASE est compté comme un seul membre.

32. Soulever une question comme étant un problème commercial spécifique constitue un moyen important de rassembler du soutien. En mars 1998, 16 pays ont déclaré qu'une modification notifiée des niveaux maximums de la CE d'aflatoxines dans les denrées alimentaires causerait des problèmes à leurs exportations. Par conséquent, les Communautés européennes se sont consultées avec plusieurs gouvernements et ont révisé ensuite leurs niveaux maximums pour quelques aliments, ainsi que les procédures proposées de contrôle et d'inspection.

33. Le Comité OTC possède également un point spécifique de son ordre du jour concernant l'application des accords où les membres soulèvent des problèmes commerciaux spécifiques. Les problèmes concernant la définition de produits alimentaires, les conditions d'étiquetage et les OGM sont courants. Les problèmes soulevés aux réunions du Comité OTC sont détaillés dans les rapports des réunions.⁶

⁶ Les rapports résumés des réunions des Comités SPS et OTC sont initialement restreints pendant 45 jours au seul usage des gouvernements membres de l'OMC et des observateurs. Lorsque leur restriction est

Suivi de l'usage de normes internationales

34. L'Accord SPS stipule que le Comité SPS doit établir une procédure pour suivre l'usage des normes internationales par les gouvernements membres de l'OMC. Les pays sont invités à identifier des problèmes commerciaux spécifiques qu'ils ont connus en raison du non-usage ou de l'absence d'une norme internationale en la matière. Une fois que ces problèmes sont considérés par le Comité SPS, ils sont soumis à l'attention de l'instance correspondante d'établissement de normes.

Participation à l'établissement de normes par les pays en développement

35. Les Accords SPS et OTC encouragent tous deux les membres de l'OMC à participer activement à l'établissement de normes internationales, et aux travaux du Codex, de l'OIE et de l'IPPC. Un nombre de pays en développement ont identifié leur manque de participation effective à l'établissement de normes comme l'une des difficultés auxquelles il se heurtent dans l'application de ces accords. La participation effective va bien au-delà de la présence physique à des réunions d'établissement de normes. Elle requiert l'expertise scientifique pour évaluer l'effet potentiel des normes proposées sur la production nationale et la capacité du pays à appliquer concrètement ces normes. De nombreux pays en développement craignent que les normes qui sont établies, y compris par le Codex, ne tiennent pas suffisamment compte des besoins et des difficultés de leurs producteurs.

36. L'instance chargée de superviser le travail de l'OMC sur une base journalière, le Conseil général, a demandé au Directeur général de l'OMC :

- 1) d'encourager les organisations d'établissement de normes internationales à assurer la participation des membres de l'OMC se situant à différents niveaux de développement et venant de toutes les régions géographiques, pendant toutes les phases d'établissement de normes;
- 2) d'examiner avec les organisations d'établissement de normes internationales et les organisations intergouvernementales concernées, des mécanismes financiers et techniques pour faciliter la participation des pays en développement aux activités d'établissement de normes;
- 3) de coordonner les efforts avec les organisations d'établissement de normes internationales pour identifier les besoins d'assistance technique liée aux SPS et aux OTC et trouver la meilleure façon d'y répondre en tenant compte de l'importance de l'assistance technique bilatérale et régionale en la matière.

37. Cette demande a donné lieu à plusieurs réunions de haut niveau entre l'OMC, la FAO, l'OMS et l'OIE. Des informations ont également été demandées à diverses organisations financières internationales et régionales et à des organes à vocation technique concernant leurs activités en la matière et ce qu'ils peuvent faire pour aider les pays en développement à établir des normes.

38. La participation des pays en développement aux réunions du Codex et de l'IPPC a augmenté considérablement au cours des dernières années, et la participation de ces mêmes pays aux sessions annuelles de l'OIE n'a pas été un problème. Toutefois, l'intervention d'experts de pays en développement dans les réunions des organes spécialisés est plus limitée. Les trois instances d'établissement de normes travaillent avec des comités régionaux pour aider à assurer que les besoins des pays en développement sont pleinement pris en considération. Il existe également une disposition pour que les pays fassent connaître leur point de vue par écrit sur des projets de normes. Un problème majeur est que souvent les pays en développement ne disposent pas d'une infrastructure nationale efficace pour évaluer les projets de normes et pour préparer les positions nationales en consultation avec toutes les parties concernées (dont l'industrie et les organisations non gouvernementales).

39. En 2001, la FAO et l'OMS ont établi un fonds fiduciaire destiné à aider les participants des pays en développement à défrayer les coûts encourus pour assister aux réunions du Codex. Le programme de coopération technique de la FAO peut aider les pays à structurer ou restructurer leurs points de contact nationaux du Codex et de l'IPPC.

Les défis mondiaux pour le commerce

40. Les réglementations en matière de santé et d'innocuité des produits alimentaires revêtent une importance particulière pour les exportateurs de produits agricoles d'Amérique latine. Ils se heurtent souvent à de sérieux défis pour être en mesure de se conformer aux conditions des pays importateurs, ainsi qu'aux prescriptions de l'Accord SPS. Parallèlement, étant donné que les exportations agricoles sont d'une importance critique pour un grand nombre de ces pays, les Accords de l'OMC peuvent être un instrument utile pour battre en brèche les barrières non tarifaires imposées par les partenaires commerciaux. Il est par conséquent nécessaire que les pays soient en mesure d'appliquer les Accords SPS et OTC, non seulement pour respecter leurs obligations, mais aussi pour tirer parti de leurs droits.

41. En Amérique latine, les exportateurs de produits alimentaires et agricoles ont recensé un nombre de défis pour le commerce imputables aux normes alimentaires et aux obstacles techniques parmi lesquels on peut citer : l'absence d'une information ponctuelle et précise; l'application simultanée de normes et réglementations multiples; les coûts et difficultés des procédures de test et de vérification; l'absence perçue de données scientifiques pour des seuils spécifiques ou des valeurs limites; les défis auxquels se heurtent les gouvernements concernant le processus de gestion du risque; et l'incertitude émergeant de l'évolution rapide des conditions des marchés étrangers. Les réglementations phytosanitaires et les normes des produits alimentaires peuvent également créer des problèmes d'accès au marché en raison de normes nationales différentes, du manque de transparence et de l'application insuffisamment systématique des procédures.

Étiquetage

42. Si elles sont respectées par les gouvernements, les normes et instructions d'étiquetage peuvent faciliter les mouvements des produits alimentaires dans le commerce international. L'étiquetage a la possibilité de satisfaire de nombreux intérêts pour le consommateur, tout en étant moins restrictif pour le commerce international que d'autres prescriptions techniques. L'étiquetage peut aider à protéger la santé humaine grâce à l'information nutritionnelle. Il peut protéger les consommateurs de pratiques trompeuses, ou leur permettre d'exercer des préférences particulières. Il s'agit là « d'objectifs légitimes » des réglementations ou normes techniques, conformément à l'Accord OTC. D'autre part, les instructions d'étiquetage peuvent être utilisées pour restreindre le commerce international.

43. L'étiquetage a été un thème fréquent de discussion au sein du Comité OTC, et en particulier, la mesure dans laquelle l'étiquetage obligatoire peut se justifier. Un des problèmes est de savoir si l'étiquetage obligatoire constitue le moyen le moins restrictif pour le commerce d'atteindre un objectif particulier. Et dans les cas où il peut constituer la meilleure option, il faut également tenir compte des critères proposés pour l'étiquetage. Un autre problème est de savoir si une disposition d'étiquetage discrimine les produits importés et si elle peut être effectivement appliquée et contrôlée. Et un autre problème encore est celui de la transparence des conditions d'étiquetage.

44. Il existe de nombreux désaccords parmi les pays de l'OMC sur l'étiquetage des procédés et des méthodes de production. L'Accord OTC porte essentiellement sur les exigences liées au produit, telles que la composition d'un produit alimentaire transformé, le volume des récipients, etc. Toutefois, de nombreux pays requièrent l'étiquetage des procédés et des méthodes de production, allant jusqu'à spécifier que des filets « conviviaux pour les dauphins » ont été employés dans la pêche au thon ou que le bien-être des animaux a été respecté. Ces procédés et méthodes de production n'affectent pas

les caractéristiques du produit vendu : le thon en boîte est pareil, même si différentes méthodes de pêche ont été utilisées, et les œufs peuvent avoir les mêmes caractéristiques, quelle que soit la taille des cages des poulets. Des pays soutiennent que l'étiquetage des méthodes de production est nécessaire pour permettre aux consommateurs d'exercer leurs préférences, alors que d'autres considèrent ces conditions comme imposant des limites à la concurrence étrangère. Un problème apparenté, l'étiquetage des OGM pour les produits alimentaires et agricoles, est abordé ci-dessous.

45. En plus des discussions du Comité OTC, le Comité de l'OMC sur le commerce et l'environnement examine l'étiquetage « à des fins environnementales ». L'Accord SPS s'applique également à l'étiquetage qui est directement lié à la protection de la santé comme par exemple des avertissements particuliers pour la santé sur les additifs.

OGM

46. Les OGM (organismes génétiquement modifiés) ne sont pas encore devenus un sujet de désaccord majeur à l'OMC, mais la pression se fait plus forte. Il y a eu des discussions de fond sur les restrictions commerciales relatives aux OGM tant dans le Comité OTC que dans le Comité SPS. Les discussions du Comité OTC ont porté essentiellement sur le problème des instructions d'étiquetage et sur la question de savoir si l'étiquetage obligatoire se justifie pour des produits OGM dont l'innocuité a été évaluée. Un nombre croissant de pays exige que les produits alimentaires contenant des OGM ou produits à partir d'OGM soient étiquetés, même si les conditions spécifiques diffèrent grandement. Plus de 50 mesures liées aux OGM ont été notifiées au Comité SPS, et un nombre approchant a été notifié au Comité OTC. Nombreuses d'entre elles ont trait aux instructions d'étiquetage.

47. Le Codex Alimentarius FAO/OMS établit des directives pour l'évaluation de l'innocuité des produits alimentaires issus de la modification génétique moderne. Le travail est bien en cours et une fois que ces directives sont adoptées par la Commission du Codex, elles peuvent être très utiles aux gouvernements dans le contexte de leur Accords SPS et OTC.

48. La question de savoir si les Accords SPS ou OTC s'appliquent à une prescription particulière des OGM n'a pas encore été entièrement résolue. L'objectif d'une mesure détermine généralement si l'Accord SPS s'applique, alors que la nature de la mesure détermine la couverture de l'OTC. Des restrictions sur l'importation d'organismes modifiés vivants (OMV) en raison de la crainte qu'une plante modifiée (ou un animal) peut se propager à d'autres zones du pays et « évincer » les espèces autochtones, peuvent probablement être considérées comme des mesures SPS. La définition d'une mesure SPS signifie également de protéger le territoire d'un pays des dommages découlant d'espèces

envahissantes ou de parasites, et on peut soutenir ici que l'on craint que le produit OGM pourrait devenir un « parasite » non désiré.

49. La situation concernant les produits alimentaires issus d'OGM est moins claire. Certains pays citent les risques potentiels pour la santé pour justifier des restrictions. La plupart des risques pour la santé liés aux produits alimentaires relève des compétences de l'Accord SPS. Toutefois, en ce qui concerne l'innocuité des produits alimentaires, la définition d'une mesure SPS identifie expressément les seuls risques liés aux additifs, aux produits qui contaminent, aux toxines et organismes provoquant des maladies dans les aliments et les boissons. Les problèmes de santé liés aux additifs des OGM pourraient entrer dans les compétences de l'Accord SPS, mais il n'apparaît pas encore clairement que d'autres problèmes de santé potentiels des OGM s'accordent ou non à cette définition.

50. L'Accord OTC couvre les réglementations et normes techniques prises pour atteindre des objectifs légitimes qui peuvent inclure la protection de la santé humaine et la protection de l'environnement. La plupart des restrictions liées aux OGM qui ont été discutées dans le Comité OTC portent toutefois sur l'information fournie au consommateur plutôt que sur la protection de la santé ou de l'environnement.

Collaboration et renforcement de la capacité institutionnelle

51. Les normes des produits alimentaires et les obstacles techniques au commerce sont au premier plan des préoccupations du commerce et du développement. Les gouvernements reconnaissent qu'il a souvent été difficile de s'ajuster et de se conformer aux normes des produits alimentaires et aux obstacles techniques nécessaires pour réaliser le niveau approprié de protection sur les marchés d'exportations, en particulier pour les exportateurs des pays en développement.

52. L'OMC et d'autres organisations concernées reconnaissent le besoin d'aider les pays en développement à renforcer leur capacité à se développer et se conformer aux prescriptions SPS sur les marchés d'exportations et d'aider ces pays à appliquer l'Accord SPS. L'objectif est de permettre aux pays membres en développement de maintenir et d'étendre leurs possibilités d'accès au marché pour des produits d'exportation d'intérêt pour eux. L'Accord SPS reconnaît la difficulté que connaissent les pays en développement à se conformer aux mesures SPS.

Assistance technique

53. Le Secrétariat de l'OMC a délivré l'assistance technique aux pays en développement en étroite collaboration avec le Codex, l'IPPC et l'OIE depuis 1994. L'objectif est de former les autorités concernées dans les pays en développement pour

qu'elles comprennent pleinement les droits et les obligations de l'Accord SPS, le travail du Comité SPS, et les procédures de règlement des différends de l'OMC applicables en ce domaine. De plus, les autorités des organisations d'établissement de normes expliquent le travail de leurs instances respectives, en particulier les procédures pour l'établissement de normes internationales, et la façon dont elles peuvent aider les pays à bénéficier plus pleinement de l'Accord SPS. Il peut y avoir également des sessions portant sur des thèmes plus spécifiques, tels que les prescriptions de transparence ou l'usage de l'évaluation du risque. En Amérique latine, le Secrétariat de l'OMC a organisé des activités d'assistance technique ou a participé à des ateliers régionaux et des séminaires nationaux au Brésil, au Costa Rica, à Cuba, en Equateur, en Jamaïque, au Mexique, au Panama, au Paraguay, au Pérou, en République dominicaine et au Venezuela.

54. En juillet 1999, le Secrétariat de l'OMC a fait circuler un questionnaire à tous les Membres de l'OMC demandant des informations sur leurs besoins d'assistance technique et sur l'assistance technique qu'ils fournissaient. La plupart des réponses reçues provenaient de pays donateurs concernant leurs divers projets et programmes d'assistance technique liée à l'application des SPS. Les réponses au questionnaire, et l'information donnée aux réunions du Comité SPS, ont indiqué clairement qu'une assistance technique importante était fournie. Ce qui est moins clair et qui fait l'objet d'un examen par le Comité SPS, est le fait que cette assistance technique est ou n'est pas correctement axée et coordonnée afin d'en maximiser son efficacité.

55. Un autre questionnaire, circulé en octobre 2001, demandait des informations spécifiquement aux pays en développement sur leurs besoins d'assistance technique. Il leur a été demandé de préciser s'ils avaient besoin d'information, de formation, d'infrastructure matérielle ou non matérielle en ce qui concerne l'Accord SPS en général, l'innocuité des produits alimentaires, la protection de la santé animale ou végétale. Vingt-neuf pays ont répondu à ce jour, dont huit pays des Caraïbes et de l'Amérique latine.

56. En novembre 2002, l'OMC a organisé un séminaire sur l'assistance technique et le renforcement de la capacité liés à l'Accord SPS. L'atelier a écouté des présentations par des représentants de la FAO (dont le Codex et l'IPPC), l'OIE, de la CNUCED, de l'ONUDI et de la Banque mondiale, des représentants d'organisations régionales (SADC, APEC, IICA) et les expériences d'un nombre de pays membres en développement. Les présentations ont souligné les activités en cours importantes et variées concernant l'assistance technique et le renforcement de la capacité aux niveaux national et régional.

57. Des messages clés ont émergé du séminaire : l'importance d'une approche axée sur les besoins; les différences entre pays et régions en ce qui concerne leurs besoins d'assistance technique; le renforcement de la capacité institutionnelle; le besoin d'éviter

la reproduction des efforts et d'améliorer la coordination et la collaboration entre organisations internationales et organismes donateurs; et le besoin d'une approche holistique de l'assistance technique et du renforcement de la capacité. Une conclusion qui a émergé du séminaire a été que la revue et l'actualisation du cadre juridique et institutionnel pour les mesures SPS constituait un obstacle extrêmement important à l'application des mesures SPS dans de nombreux pays en développement.

Le mécanisme de développement de normes et du commerce

58. Lorsque les ministres des pays de l'OMC se sont réunis à Doha au Qatar, en novembre 2001 pour entamer un nouveau tour de négociations commerciales, ils ont convenu que les besoins des pays en développement devraient constituer le point central de ces négociations. Les dirigeants de l'OMC, de la FAO, de l'OMS, de l'OIE et de la Banque mondiale ont diffusé un communiqué commun engageant leurs institutions à coopérer outre mesure pour renforcer la capacité des pays en développement à participer efficacement à l'établissement et l'application de normes internationales pour l'innocuité des produits alimentaires et la santé animale et végétale développées par le Codex, l'IPPC et l'OIE, et à tirer pleinement parti des avantages des opportunités commerciales.⁷

59. En faisant fond sur cet engagement, le travail déjà en cours dans ces institutions, et la demande des pays en développement pour des programmes intensifiés de renforcement de la capacité dans les domaines de l'innocuité des produits alimentaires et de la santé végétale et animale, ces cinq organisations ont établi un mécanisme de développement de normes et du commerce (MDNC).

60. Le mécanisme MDNC sert à faciliter la collaboration entre les organisations partenaires en vue du renforcement de la capacité des pays en développement. Le mécanisme appuiera l'échange d'information, l'établissement de banques de données, des outils et matériels d'apprentissage sur les problèmes commerciaux liés au SPS pour mieux coordonner les projets de renforcement de la capacité. En outre, le mécanisme fournira des fonds pour financer des projets pilotes de renforcement de la capacité dans des pays individuels ou à travers des initiatives régionales en soutien direct à la déclaration de Doha, incluant, quand besoin en est, des activités impliquant le secteur public et le secteur privé. Le MDNC sera géré par l'OMC.

Besoin de coordination

61. L'Accord SPS entre dans le cadre du travail de plusieurs ministères différents, ainsi que du secteur privé. Pour faire l'usage le plus efficace possible de cet Accord, les

⁷ Voir WT/MIN(01)ST/97.

gouvernements devraient assurer une coordination interne entre le ministère de l'agriculture (souvent chargé des questions de santé animale et végétale), le ministère de la santé (généralement responsable de l'innocuité des produits alimentaires), le ministère du commerce ou des affaires étrangères, et souvent le bureau des normes nationales. De plus, les associations concernées du secteur privé, en particulier celles qui représentent les exportateurs agricoles et les associations de consommateurs devraient être également impliquées. Une bonne coordination interne permet aussi aux gouvernements de préparer les réunions du Comité SPS et d'y participer efficacement, ainsi qu'aux réunions des organisations qui établissent les normes internationales.

62. La coordination entre les points d'information nationaux et les producteurs et exportateurs locaux est essentielle pour que les exportateurs d'Amérique latine soient en mesure de mieux préparer leurs produits à toute modification proposée des réglementations sanitaires et phytosanitaires de leurs marchés d'exportation. Ce sont souvent les producteurs locaux qui sont les mieux placés pour savoir quelles modifications dans les réglementations auront des effets positifs ou négatifs sur leurs exportations et pour décider s'ils ont besoin d'assistance afin de se conformer à ces prescriptions.

Le programme de développement de Doha

63. Le programme de négociations commerciales supplémentaires convenu par les ministres à Doha en novembre 2001 ne stipule pas clairement que l'Accord SPS est ouvert à re-négociation. Toutefois, un nombre de décisions ont été prises à l'époque concernant l'application de l'Accord SPS. Elles portaient en particulier sur le besoin de mettre en application les dispositions sur l'équivalence et sur le traitement spécial et différencié des pays en développement, et sur le besoin d'assurer une meilleure coordination entre les institutions qui fournissent une assistance technique et financière.

64. De plus, quelques propositions considérées dans le contexte des négociations sur l'agriculture pourraient avoir des implications sur l'Accord SPS, en particulier la proposition de l'Union européenne en vue d'une interprétation faisant autorité sur les principes de précaution de l'Accord SPS.