



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 11.3 de l'ordre du jour provisoire

RIMSA13/17 (Fr.)

18 avril 2003

ORIGINAL : ANGLAIS

PARTICIPATION ET ENGAGEMENT CIVIL À LA STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

M. Mario Berríos

Spécialiste des échanges commerciaux

Division de l'intégration, du commerce et des questions continentales

Département de l'intégration et des programmes régionaux

Banque interaméricaine de développement

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Commerce agricole et problèmes d'innocuité alimentaire dans l'hémisphère occidental | 3 |
| Marchés mondiaux et innocuité alimentaire | 3 |
| Les échanges commerciaux des produits agroalimentaires dans l'hémisphère occidental | 4 |
| Risques de l'innocuité alimentaire et règles des échanges commerciaux..... | 5 |
| Défis impliquant les échanges commerciaux et les risques potentiels d'innocuité alimentaire | 6 |
| Instruments de la BID/Exemples d'échanges commerciaux, d'innocuité alimentaire et de questions connexes | 8 |
| Conclusion | 9 |
| Références | |
| Contact BID pour information | |
| Annexe | |

Commerce agricole et problèmes d'innocuité alimentaire dans l'hémisphère occidental

1. L'objectif du présent document est d'identifier les interactions entre les échanges commerciaux et les problèmes d'innocuité alimentaire dans l'hémisphère occidental et d'indiquer comment les mesures commerciales, sanitaires et phytosanitaires (SPS), les questions de santé et autres questions apparentées peuvent être traitées à travers les programmes des institutions multilatérales. L'exemple particulier du travail de la Banque interaméricaine de développement (BID) sur ces thèmes illustre ce dernier point. Le présent document tient principalement à expliquer l'interaction étroite entre la production agricole, le développement économique et rural, l'innocuité alimentaire et les problèmes de santé humaine. Il est reconnu en particulier que l'expansion des échanges commerciaux et de la production agricole est étroitement liée au développement économique et rural, à l'innocuité alimentaire et à la santé et que des approches cohérentes pour aborder les problèmes dans ce domaine nécessiteraient l'incorporation de stratégies intégrées qui rassembleraient toutes les considérations venant de l'ensemble de ces questions.

Marchés mondiaux et innocuité alimentaire

2. Au cours des quelques dernières décennies, l'augmentation des échanges commerciaux internationaux a contribué à réduire la marge dans laquelle les marchés et les consommateurs pouvaient facilement être séparés. Dans le contexte des marchés mondiaux de produits alimentaires, l'innocuité alimentaire a rapport à la santé de tous les consommateurs, étrangers et nationaux. L'émergence et le développement d'organes d'établissement des règles et des normes des échanges multilatéraux et régionaux ont également posé la question de la relation entre réglementations nationales et normes internationales en ce qui concerne le fonctionnement de l'inspection et des systèmes de contrôle alimentaire.

3. En termes d'échanges commerciaux, la conformité aux conditions standards des marchés étrangers est devenue un impératif pour toute initiative d'exportation réussie, qui requiert souvent un investissement important. Un résultat positif qui ressort de cette situation est que le fait de se conformer aux normes des marchés d'exportation peut également avoir des retombées bénéfiques pour les consommateurs nationaux. L'investissement dans les normes en matière d'innocuité alimentaire devient donc non seulement un problème pour les cibles de marché étranger isolé, mais aussi une vue de plus en plus intégrée d'élargissement aux marchés globaux.

Les échanges commerciaux des produits agroalimentaires dans l'hémisphère occidental

4. Le niveau considérable des échanges commerciaux de produits alimentaires qui se produisent dans l'hémisphère occidental est résumé à la Figure 1. La Figure 2 indique que la majorité de ces échanges se rapporte à des produits qui ont subi une sorte ou l'autre de transformation. Des céréales aux produits de boulangerie, et des ingrédients fourragers au bœuf, la liste des importations et exportations agricoles dans l'hémisphère occidental est très détaillée dans sa couverture à différents stades de la chaîne alimentaire (Tableau 1). Comme l'ont exprimé Gelhar et Coyle (2001), la composition des échanges agricoles mondiaux, induite essentiellement par la croissance du revenu par habitant, a substantiellement évolué au cours des deux dernières décennies. Les pays en développement indiquent également un changement en cours dans la consommation et les échanges, qui passent des denrées de base à des produits à valeur ajoutée plus élevée et, en particulier dans les pays à revenu élevé, la demande de marques étrangères intensifie également les échanges intra-industrie des produits de consommation transformés.

5. L'analyse de la structure des échanges agricoles sur la période 1980-1997 indique que les exportations agricole à l'intérieur de l'hémisphère occidental se sont développées à un taux moyen de 4,8% au cours de cette période. Nous avons également observé une concentration croissante dans la direction des exportations agricoles au sein de l'hémisphère occidental. La Figure 3 présente les résultats des calculs de l'intensité des exportations¹ pour les échanges agricoles à l'extérieur et à l'intérieur de l'hémisphère. Les résultats montrent que l'intensité des exportations agricoles de l'hémisphère occidental par rapport au reste du monde a progressivement diminué d'un indice de 0,85 en 1980 à 0,75 en 1997. A l'inverse, au niveau intra-régional, l'intensité des exportations a fait état d'une tendance progressivement à la hausse, en passant d'un indice de 1,83 en 1980 à 2,31 en 1997 (Berrios, 2003). Ces résultats indiquent donc que s'il est vrai que les pays de l'hémisphère occidentale ont un profil diversifié d'échanges avec les marchés mondiaux, la destination et la concentration dynamiques des échanges commerciaux agricoles sont plus élevées au sein de la région et en particulier à des niveaux sous-régionaux dans l'hémisphère occidental.

6. Les tendances à l'accroissement des échanges commerciaux agricoles aux niveaux sous-régional et régional dans l'hémisphère occidentale continueront probablement à introduire de nouveaux défis pour que les systèmes et pratiques

¹ Les indices d'intensité des exportations mesurent la concentration et la distribution régionales des échanges selon des flux donnés d'échanges. Ces indices sont construits à titre de coefficient entre la part des exportations agricoles d'un pays allant à une région, par rapport à l'importance de la région dans le total des importations agricoles mondiales. L'indice peut prendre des valeurs de zéro et plus, une valeur de un indiquant des flux d'échanges impartiaux sur le plan géographique.

d'innocuité alimentaire des gouvernements et des producteurs privés développent et mettent en place des améliorations dans les systèmes de prévention, d'inspection et de contrôle. Sans un effort majeur pour investir dans le renforcement et la mise à jour de la capacité technique et de l'infrastructure nécessaire pour garantir la conformité aux normes de base de l'innocuité alimentaire des marchés étrangers accessibles, le potentiel d'exportation de produits agroalimentaires de nombreux pays pourrait être affecté. Dans ce contexte, il est urgent de généraliser l'information sur des critères spécifiques des marchés étrangers et de renforcer et consolider l'expertise technique et l'infrastructure aux niveaux national et régional. L'enjeu fondamental reste à assurer que les gouvernements et les producteurs privés reconnaissent et s'adaptent aux nouvelles réalités et aux conditions des marchés mondiaux.

Risques de l'innocuité alimentaire et règles des échanges commerciaux

7. Des préoccupations importantes sont souvent associées aux risques d'innocuité alimentaire² de produits importés. Dans un contexte d'échanges commerciaux, le cadre de base pour répondre aux préoccupations concernant les mesures pour protéger la santé animale, végétale et humaine et leur risques d'innocuité alimentaire est l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'application des mesures SPS³. L'Accord SPS de l'OMC spécifie les modalités et procédures générales pour assurer que les mesures SPS ont pour vocation de protéger contre les risques plutôt que de servir de barrières commerciales injustifiées. L'Annexe A de l'Accord SPS de l'OMC précise expressément que les mesures SPS comprennent toute mesure appliquée pour protéger la vie ou la santé humaine ou animale des risques dérivant d'additifs, de polluants, de toxines ou d'organismes provoquant des maladies dans les aliments, les boissons et les aliments du bétail. Elle comprend également les mesures SPS appliquées pour protéger la vie ou la santé humaine des risques provenant de maladies portées par des animaux, des végétaux ou les produits qui en sont dérivés. L'Article 2.2 établit que les mesures SPS ne peuvent être appliquées que dans la mesure nécessaire et que toutes les mesures doivent être fondées sur des principes scientifiques et encore que les mesures SPS ne peuvent pas être maintenues sans preuve scientifique suffisante à l'exception des cas pour lesquels

² Buzby (2001) note que les risques d'innocuité alimentaire incluent par exemple des risques provenant de médicaments vétérinaires et de résidus de pesticides, d'additifs alimentaires, de pathogènes (i.e., bactéries causant des maladies, virus, parasites, champignons et leurs toxines), de toxines environnementales telles que les métaux lourds (e.g., le plomb et le mercure) et de polluants organiques persistants (e.g., dioxine), et d'agents non conventionnels tels que les prions associés à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) du bétail.

³ L'Accord SPS de l'OMC est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Avant la fin des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, les mesures SPS n'étaient pas incorporées à part entière dans les règles commerciales multilatérales même si l'Article XX(b) du GATT 1947 comportait une exception générale qui permettait aux parties contractantes de discriminer les importations en reconnaissant leur droit de prendre les mesures nécessaires pour protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale même si ces mesures imposaient des restrictions commerciales.

l'information scientifique est insuffisante (dans ce cas, une mesure SPS provisoire peut être adoptée).

8. L'Accord SPS de l'OMC reconnaît donc le besoin légitime de réglementations pour protéger la vie et la santé humaine, animale et végétale dont des réglementations d'innocuité alimentaire et pour établir le niveau de protection jugé approprié. L'approche de base consiste à ce que les pays membres doivent établir des réglementations dotées d'un fondement scientifique et éviter toute discrimination injustifiée ou arbitraire de pays avec des conditions similaires.

9. En ce qui regarde la santé, le principal organe multilatéral qui traite des questions de santé humaine est l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) qui, à travers le *Codex Alimentarius* chargé d'établir les normes pour les produits alimentaires, s'occupe directement des questions d'innocuité alimentaire. L'OMS est également l'un des sept observateurs permanents du Comité SPS de l'OMC, qui comprend la Commission du *Codex Alimentarius*, l'Office international des épizooties et le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux.

10. Les échanges commerciaux et l'innocuité des aliments sont donc devenus des questions d'interaction pour le marché, les consommateurs, les règles commerciales multilatérales et le développement de normes internationales pour les produits alimentaires. Cette interface influe directement sur la capacité des gouvernements nationaux à préparer et mettre en application des cadres réglementaires sur les échanges commerciaux et l'innocuité alimentaire.

Défis impliquant les échanges commerciaux et les risques potentiels d'innocuité alimentaire

11. Les échanges commerciaux agricoles dans l'hémisphère occidental prennent place entre des pays avec des différences dans leur niveau de développement économique, dans la taille de leur économie, dans leur infrastructure d'inspection alimentaire et dans la capacité institutionnelle globale de leurs institutions publiques et privées. Des pays gros producteurs agricoles dans la région disposent d'une infrastructure élaborée et de la capacité technique en matière d'inspection alimentaire et de systèmes de contrôle. Les contraintes clés portant par exemple sur les cadres réglementaires et les procédures d'inspection dépassés, et le manque d'investissement neuf pour la modernisation et le renouvellement de l'équipement et des connaissances techniques, persistent toutefois. Les procédures d'inspection et leurs cadres réglementaires, qui dans de nombreux cas ont été définis au cours de la première moitié du siècle dernier, doivent être modernisés et prendre davantage en considération les modalités des marchés étrangers. Les problèmes liés à ces questions deviennent en règle générale des obstacles à l'accès aux marchés

étrangers. Dans ce contexte, les défis clés des politiques auxquels se heurtent de nombreux pays comprennent comme suit :

- a) entreprendre la modernisation des cadres réglementaires et des procédures d'inspection ;
- b) intégrer plus efficacement les questions des échanges commerciaux, de l'agriculture, et de la santé ;
- c) promouvoir les normes d'innocuité alimentaire sans imposer des restrictions commerciales et des coûts réglementaires excessifs, et éviter des instruments réglementaires conflictuels ;
- d) assurer des efforts d'auto renforcement et cohérents en travaillant sur ces questions.

12. Pour les pays plus petits et moins développés toutefois, les défis initiaux et critiques commencent avec les problèmes concernant les limites ou le manque de capacité financière, humaine et technique pour organiser et conserver l'infrastructure des systèmes d'inspection et les institutions correspondantes. Dans certains cas, les besoins de base sont liés à la création des conditions minimums pour la production/préparation des produits alimentaires, par exemple, la disponibilité d'une eau salubre, de moyens de transport et d'installations de réfrigération. L'efficacité du contrôle de pathogènes liés aux aliments restera probablement limitée tant que l'infrastructure essentielle et de base liée à l'eau salubre, aux systèmes d'assainissement opérationnels, à la réfrigération et aux installations hygiéniques pour la préparation des aliments demeure absente ou inefficace.

13. En résumant ces contraintes, Babu et Rhoe (2001) notent un cas qui témoigne typiquement des problèmes clés que connaissent les pays en développement dans l'organisation et la modernisation de leurs systèmes d'innocuité alimentaire. Selon eux, ces problèmes sont souvent liés au manque de capacité humaine et de personnel, au manque de capacité financière pour établir l'infrastructure de base, pour assurer la formation et rendre le système durable avec les années; le manque de mécanismes de respect des réglementations, la faible importance politique accordée aux questions d'innocuité alimentaire, la fragmentation entre différents organismes intervenant dans les questions d'innocuité alimentaire, l'infrastructure post récolte inappropriée, et le manque de représentation dans les organes d'établissement des normes internationales dont le *Codex Alimentarius*.

14. Le contexte présenté ci-dessus indique par conséquent que certains des principaux défis qui entrent dans l'interaction entre échanges commerciaux et innocuité des aliments peuvent être associés aux éléments suivants :

- Appliquer à part entière de l'Accord SPS de l'OMC.

- Eviter les restrictions commerciales excessives.
- Renforcer la capacité technique scientifique en matière d'évaluation du risque.
- Renforcer et rendre durable l'infrastructure d'inspection et de contrôle alimentaires.
- Modifier/créer des réglementations fondées sur la science.
- Fournir/obtenir une assistance technique et financière.
- Participer, se tenir à jour et influencer les modifications dans les normes internationales, e.g., le Codex Alimentarius.

15. Alors que les modifications aux lois et réglementations de l'innocuité alimentaire sont essentielles pour le fonctionnement de systèmes d'inspection efficaces, une approche globale et intégrée des échanges commerciaux agricoles et de l'innocuité alimentaire exigerait un effort concerté pour régler les problèmes notés ci-dessus et ajouter également d'autres tâches essentielles telles que la formation des différentes parties prenantes (décideurs, scientifiques et techniciens, inspecteurs, transformateurs des aliments, producteurs primaires) et l'harmonisation des réglementations d'innocuité alimentaire avec les normes internationales (voir Babu et Rhoe, 2001).

Instruments de la BID/Exemples d'échanges commerciaux, d'innocuité alimentaire et de questions connexes

16. La BID a financé de nombreuses initiatives sur ces questions, qui ont couvert des programmes sur une série de thèmes. Des exemples de ces programmes comprennent :

- Facilitation des échanges d'Amérique centrale/ Mexique par le biais d'un système régional de mesures SPS.
- Mise à jour des capacités/ procédures des laboratoires officiels par l'intermédiaire du Réseau interaméricain de laboratoires d'analyse des aliments (initiative régionale Organisation panaméricaine de la Santé/ WHO).
- Prêt à l'innovation au Costa Rica pour renforcer les capacités réglementaires du Ministère de la Santé sur la qualité des aliments/ l'eau potable/ d'autres facteurs de risque.
- Services de soutien agricole en Jamaïque (y compris des mesures SPS et innocuité des aliments).
- Mise en place de conditions sanitaires pour le secteur agricole – Pérou.
- Modernisation des services agricoles en Équateur.
- À l'étude : Réseau régional sur les conditions sanitaires agricoles/ innocuité des aliments dans les pays du Caricom.

17. Les programmes de la BID comprennent des actions entreprises aux niveaux national et régional et ils comprennent des prêts contractés avec des gouvernements nationaux et/ou de la coopération technique non remboursable aux niveaux national ou régional. Les instruments de la BID pouvant être utilisés pour traiter de ces questions peuvent ainsi impliquer :

- Programmes de prêt dans le cadre du mécanisme pour le secteur du commerce.
- Prêts sectoriels spécifiques.
- Coopération technique régionale.
- Programmes de fonds multilatéral d'investissement.

18. Il faut noter que les échanges commerciaux et le renforcement de la capacité commerciale sont des domaines clés du travail de la BID pour appuyer la capacité des pays à s'engager dans des négociations commerciales; à exécuter des accords commerciaux; à renforcer la capacité institutionnelle au moyen de la formation technique, de la modernisation de la technologie de l'information (ordinateurs, communications, banques de données), de la gestion des institutions et de la promotion des échanges commerciaux, entre autres.

Conclusion

19. La croissance des échanges agroalimentaires devrait créer un besoin important d'établir des politiques SPS/ des systèmes de contrôle appropriés et des cadres réglementaires. À l'avenir, l'innocuité alimentaire continuera à jouer un rôle clé dans les échanges commerciaux agroalimentaires et les organisations spécialisées internationales devraient conserver leur rôle de composantes clés du cadre réglementaire alimentaire mondial. Diverses institutions multilatérales, dont la BID, disposent de plusieurs instruments pour répondre aux besoins dans ces domaines et une bonne expérience est déjà en place. Dans la préparation de toute action potentielle sur les échanges commerciaux agricoles, l'innocuité des aliments, la santé et l'agriculture, une approche cohérente de toutes ces questions doit prendre en considération les complémentarités entre secteurs et la collaboration entre institutions internationales et régionales.

Références

Babu, S. and V. Rhoe. (2001). Food Security, Regional Trade, and Food Safety in Central Asia –Case Studies from Kyrgyz Republic and Kazakhstan. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Berrios, M. 2003. Composition and Direction of Agricultural Trade in the Western Hemisphere. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (forthcoming).

Buzby, J.C. (2001). Effects of Food-Safety Perceptions on Food Demand and Global Trade. Washington, D.C.: USDA, Economic Research Service.

Feenstra, R. 2000. World Trade Flows, 1980-1997, with Production and Tariff Data. Davis: University of California.

Gehlar, M. and W. Coyle. (2001). Global Food Consumption and Impacts on Trade Patterns. Washington, D.C.: USDA, Economic Research Service.

Inter-American Development Bank. 2001. Hemispheric Database, Free Trade Area of the Americas. Version 1.0e.

Zarrilli, S. (1999). WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Issues for Developing Countries. South Centre.

Contact BID pour information

IDB main web site: <http://www.iadb.org/>

Trade: http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/index2.htm

Agriculture and Rural Development: http://www.iadb.org/sds/ENV/site_47_e.htm

Health: http://www.iadb.org/sds/SOC/site_11_e.htm

Annexe

Figure 1

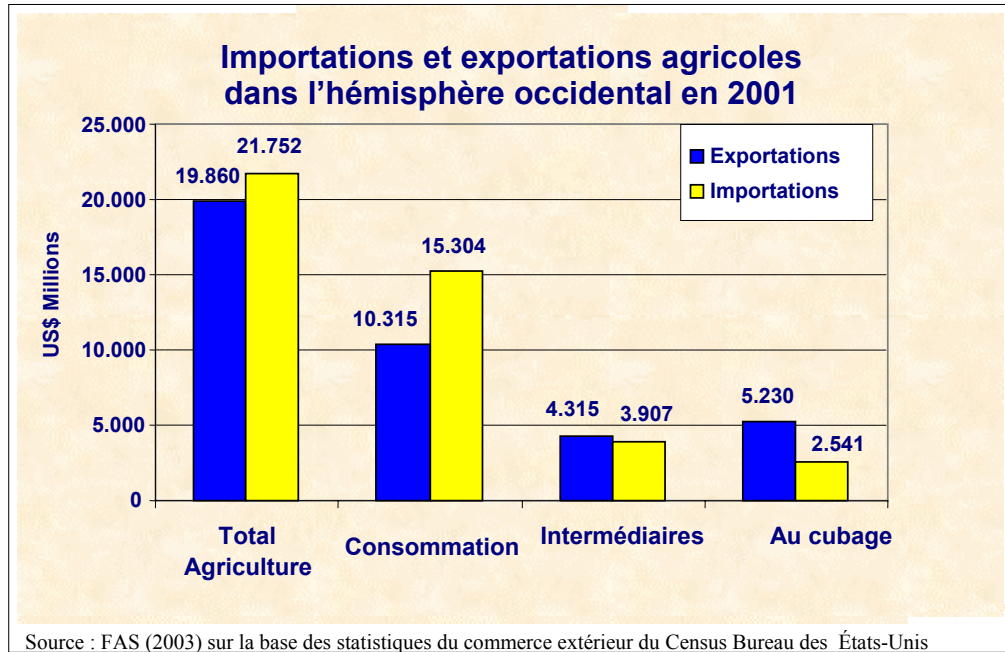


Figure 2

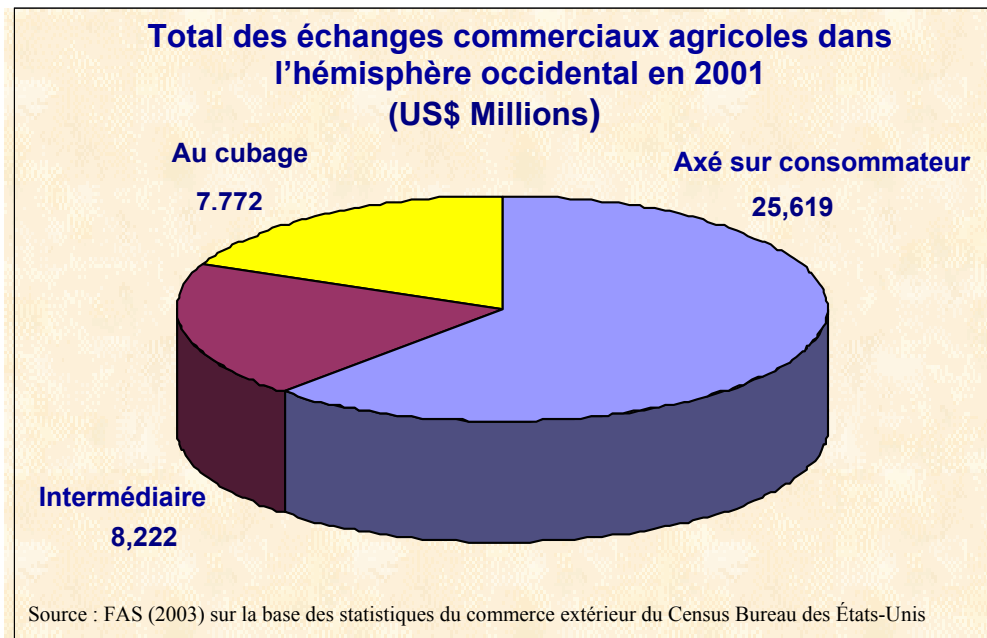
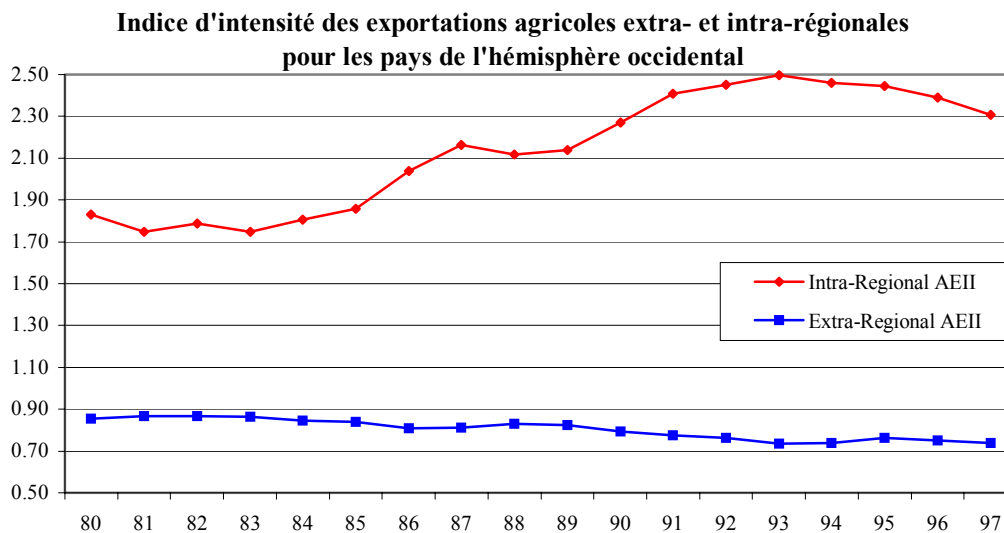


Tableau 1

| Quinze premiers groupes de produits agricoles exportés et importés dans l'hémisphère occidental, 2000 | |
|--|---|
| Exportations | Importations |
| 1. Orge, maïs, riz | 1. Orge, maïs, riz |
| 2. Boissons | 2. Boissons |
| 3. Viande bovine | 3. Blé et malt |
| 4. Blé et malt | 4. Viande bovine |
| 5. Légumes | 5. Café |
| 6. Café | 6. Graines de soja |
| 7. Céréales transformées | 7. Fruits tropicaux |
| 8. Aliments préparés | 8. Céréales transformées |
| 9. Pommes de terres, tomates & oignons | 9. Légumes |
| 10. Fruits tropicaux | 10. Pommes de terres, tomates & oignons |
| 11. Aliments préparés | 11. Animaux vivants |
| 12. Animaux vivants | 12. Aliments préparés |
| 13. Cacahuètes | 13. Aliments préparés |
| 14. Viande de porc | 14. Viande de porc |
| 15. Graines de soja | 15. Aliments du bétail |

Source : Calculs INT-BID basés sur BID (2001) et Feenstra (2000).\

Figure 3



Source : Berrios (2003), propres calculs basés sur banques de données de la BID (2001) et Feenstra (2000).