

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/212
7 novembre 2000

(00-4697)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

ÉQUIVALENCE

Communication des États-Unis

1. Les États-Unis communiquent le présent document concernant l'article 4 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires en réponse à la décision du Comité d'examiner ledit article à sa réunion de novembre 2000. Ils y décrivent leurs expériences au sujet de la mise en œuvre pratique des dispositions de l'article 4. Il convient de noter qu'à ce jour seul un petit nombre d'accords d'équivalence sont en vigueur aux États-Unis. Cela tient en partie aux engagements requis en matière d'affectation des ressources et à la difficulté de parvenir à ce type d'accord. Néanmoins, l'expérience des États-Unis pourrait s'avérer utile au Comité lorsqu'il examinera cette question.

L'article 4 dispose ce qui suit:

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

2. Les Membres se prêteront sur demande à des consultations en vue de parvenir à des accords bilatéraux et multilatéraux sur la reconnaissance de l'équivalence de mesures sanitaires ou phytosanitaires spécifiées.

Approche des États-Unis

2. Les États-Unis, dans leur manière d'envisager la mise en œuvre du concept de l'équivalence, reconnaissent que les mesures SPS d'autres Membres pourraient atteindre les niveaux appropriés de protection en vigueur aux États-Unis. Dans ce pays, plusieurs organismes élaborent et administrent les mesures SPS qui permettent d'atteindre ces niveaux, lesquels sont généralement fixés par différents instruments législatifs concernant la sécurité des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux. L'organisme américain responsable déterminera si les mesures SPS d'un autre Membre sont équivalentes et si elles atteignent le niveau approprié de protection pertinent.

3. Les mesures relatives à la sécurité des produits alimentaires relèvent de trois organismes fédéraux: 1) l'Office de contrôle des médicaments et des produits alimentaires du Département des services sociaux et de la santé; 2) le Service de contrôle de l'innocuité et de l'inspection des produits alimentaires (FSIS) du Département de l'agriculture; et 3) l'Agence de la protection de l'environnement (EPA). L'Office de contrôle des médicaments et des produits alimentaires est principalement chargé de contrôler la sécurité de tous les produits alimentaires, à l'exception de la viande, de la volaille et de certains produits à base d'œuf, lesquels sont réglementés par le FSIS. L'EPA réglemente l'utilisation des pesticides et fixe des limites maximales de résidus dont

l'application aux produits alimentaires d'origine nationale ou importés est contrôlée par l'Office de contrôle des médicaments et des produits alimentaires et le FSIS. La législation des États-Unis en matière de sécurité des produits alimentaires figure dans diverses lois fondamentales¹. Celles qui intéressent l'innocuité de la viande et de la volaille diffèrent de celles qui concernent l'innocuité d'autres aliments.

4. S'agissant des mesures appliquées afin de protéger la santé des animaux et de préserver les plantes, le Service d'inspection zoosanitaire et phytosanitaire (APHIS) du Département de l'agriculture est chargé de la réglementation concernant la question de savoir si les mesures en vigueur dans le pays exportateur sont conformes au niveau approprié de protection fixé par les États-Unis.

Produits alimentaires (à l'exception de la viande et de la volaille)

5. Aux termes de la législation des États-Unis, la plupart des produits alimentaires frais ou transformés qui relèvent de la compétence réglementaire du FDA peuvent être exportés vers les États-Unis sans recevoir l'approbation ou l'autorisation du FDA. Il existe quelques exceptions, en particulier les préparations pour nourrissons et les aliments peu acides/acidifiés en conserve dont les installations dans le pays et à l'étranger doivent faire l'objet d'une homologation préalable et qui doivent satisfaire à d'autres prescriptions pour pouvoir être distribués aux États-Unis. Tous les produits alimentaires commercialisés dans ce pays, qu'ils soient d'origine nationale ou importés, doivent satisfaire aux prescriptions en matière d'innocuité et d'étiquetage établies par le FDA. C'est principalement aux fabricants de produits alimentaires qu'il incombe de respecter ces prescriptions. Si les produits alimentaires n'y sont pas conformes, le FDA prend les mesures coercitives appropriées afin de les retirer du marché, en application des lois des États-Unis.

6. Il n'est pas indispensable que le FDA constate préalablement l'équivalence pour que des produits alimentaires puissent être exportés vers les États-Unis. Le FDA n'exige pas non plus des gouvernements des pays qui exportent des produits alimentaires vers les États-Unis qu'ils produisent des certificats d'"innocuité" ou de "conformité" pour chaque expédition de produits alimentaires. Néanmoins, certains Membres de l'OMC ont demandé au FDA de procéder à des déterminations de l'équivalence même si, en règle générale, ces requêtes ne visent pas un obstacle technique au commerce réel.

7. Le processus de détermination de l'équivalence du FDA exige d'examiner les lois, réglementations, directives et pratiques pertinentes, ainsi que de vérifier, sur place, que l'autorité compétente administre le programme ou le produit faisant l'objet de l'examen. Les procédures appliquées par le FDA sont similaires à celles du FSIS, dont on trouvera une description ci-après.

Viande et volaille

8. En vertu des lois des États-Unis qui régissent l'inspection de la viande et de la volaille, une détermination de l'équivalence préalable est nécessaire pour que ces produits puissent être importés aux États-Unis. Bien que le FSIS ne passe pas l'accord d'équivalence avec les pays, une fois le processus de détermination de l'équivalence achevé, il modifie les réglementations des États-Unis pour inscrire le pays en question sur la liste des pays qui satisfont aux conditions requises pour pouvoir exporter vers les États-Unis. Le FSIS a élaboré et publié un processus visant à évaluer si le système de réglementation et les mesures sanitaires d'un pays applicables à la viande et à la volaille sont équivalents à ceux des États-Unis. Le processus proposé a été notifié au public avant d'être mis en œuvre en 1999.

¹ Loi fédérale sur les produits alimentaires, les médicaments et les cosmétiques; Loi sur le Service de la santé publique; Loi fédérale sur l'inspection des viandes; Loi sur l'inspection des ovoproduits; et Loi fédérale sur les insecticides, les fongicides et les rodenticides.

9. Les demandes présentées par les pays étrangers en vue d'une détermination initiale de l'équivalence doivent contenir suffisamment d'éléments de preuve scientifiques pour permettre au FSIS d'évaluer si les mesures sanitaires prévues par leurs systèmes de réglementation des produits alimentaires équivalent à celles qui sont en vigueur aux États-Unis. En vue de faciliter cette procédure, le FSIS transmet des questionnaires aux pays. Ces questionnaires complétés, ainsi que des copies des lois, réglementations et directives, constituent la documentation dont le FSIS a besoin pour pouvoir déterminer l'équivalence. L'examen de la documentation est généralement la partie la plus longue de la procédure de détermination de l'équivalence. Après avoir achevé cet examen, le FSIS vérifie, sur place, l'équivalence du système d'inspection du pays.

10. Lorsqu'un pays est admis à exporter de la viande et de la volaille vers les États-Unis, le FSIS vérifie que l'équivalence a été continue en procédant à un échantillonnage aléatoire de produits devant faire l'objet d'une réinspection au point d'entrée ainsi qu'en vérifiant les systèmes sur place tous les ans. Les résultats des réinspections et des vérifications sont communiqués au pays exportateur. Actuellement, les systèmes d'inspection de la viande et de la volaille de 36 pays sont jugés équivalents à ceux des États-Unis. Tous les produits à base de viande et de volaille d'origine nationale ou importés qui sont commercialisés aux États-Unis doivent être conformes aux normes en vigueur dans ce pays. Si tel n'est pas le cas, des mesures appropriées sont prises pour retirer ces produits du marché, en application des lois des États-Unis.

11. Un processus similaire prévoyant des examens de la documentation et des vérifications sur place est engagé lorsqu'un pays qui satisfait aux conditions requises pour pouvoir exporter vers les États-Unis demande qu'il soit procédé à une détermination de l'équivalence d'une mesure sanitaire de substitution. Des mesures de substitution peuvent être prises de manière autonome par les pays exportateurs de viande et de volaille sous la forme de propositions de modifications de leur système d'inspection ou peuvent être proposées ou pour donner suite à de nouvelles prescriptions établies par les États-Unis en matière d'inspection.

Plantes et produits d'origine végétale, animaux et produits d'origine animale

12. L'APHIS applique le concept de l'équivalence pour déterminer si une mesure de substitution, ou une combinaison de telles mesures, proposée par le pays exportateur réalise l'objectif qu'il s'est fixé, à savoir réduire à un niveau acceptable les risques liés à un ravageur ou à une maladie donnée. Dans certaines circonstances, diverses mesures peuvent garantir un niveau de protection identique ou comparable contre certains ravageurs ou certaines maladies. En règle générale, l'APHIS évalue un certain nombre de mesures destinées à réduire les risques en fixant les conditions dans lesquelles les échanges peuvent être autorisés. Par exemple, il peut généralement exiger la fumigation des fruits importés afin de réduire le risque d'introduire des mouches des fruits exotiques. Toutefois, le pays exportateur peut être à même de démontrer qu'une mesure de substitution, tel le traitement au froid, ou une combinaison de mesures intégrées est tout aussi efficace pour réduire les risques liés au ravageur.

13. Conformément à l'article 4, c'est au pays exportateur qu'il incombe de communiquer à l'APHIS des données démontrant l'efficacité des mesures proposées et de lui permettre de réaliser les essais et inspections appropriés et d'appliquer d'autres procédures pertinentes afin de garantir l'efficacité de ces mesures.

Problèmes pratiques posés par l'article 4

14. Selon l'expérience faite par les États-Unis, la mise en œuvre pratique du concept de l'équivalence est tributaire de divers facteurs, parmi lesquels:

- le champ d'application (produit unique ou secteur du produit);

- le degré de formalité de tout accord conclu entre les parties, c'est-à-dire s'il s'agit d'un simple échange de lettres ou d'un mémorandum d'accord formel;
- le nombre de parties concernées (bilatérales ou multilatérales).

15. A la lumière de l'expérience faite par les États-Unis, plusieurs problèmes pratiques se posent qui pourraient limiter le recours à l'article 4, parmi lesquels: 1) la question de savoir s'il y a lieu de maintenir la demande de détermination de l'équivalence lorsqu'il n'existe aucun obstacle au commerce; 2) le point de savoir si les avantages réels découlant des échanges justifient la charge administrative qu'entraîne une détermination de l'équivalence et/ou un accord de négociation; 3) la difficulté que pose par nature l'établissement d'un rapport entre un grand nombre de mesures disparates et le niveau approprié de protection d'un pays; et 4) le fait que les parties prenantes acceptent les déterminations de l'équivalence et les accords d'équivalence négociés.

16. Le facteur le plus important qui limite le recours à l'article 4 est peut-être le fait que les avantages pratiques concernant le commerce des produits résultent d'une détermination de l'équivalence et tout accord connexe ne compensant pas les frais encourus pour parvenir à cette détermination ou à cet accord. Selon l'expérience des États-Unis, les évaluations de l'équivalence et la négociation d'accords dans ce domaine supposent un engagement important de la part des spécialistes des questions techniques et commerciales pour examiner les documents, échanger des données et des renseignements, fixer les modalités et les conditions des débats, se réunir avec leurs homologues et effectuer des visites et des vérifications sur place.

17. Un deuxième facteur est la difficulté que pose par nature l'établissement d'un rapport entre des mesures et le niveau approprié de protection d'un pays. Ce problème est amplifié lorsque la portée de l'accord est élargie afin d'inclure divers produits et le concept de l'équivalence tel qu'appliqué au système de contrôle et d'inspection des importations et des exportations.

18. Un autre facteur qui complique la situation est la difficulté de répondre aux préoccupations des parties intéressées. Il est indispensable que les Membres saisissent toutes les occasions qui se présentent pour informer les parties prenantes des discussions en matière d'équivalence auxquelles ils se prêtent avec d'autres Membres et de celles auxquelles ils comptent procéder, afin de s'assurer leur approbation. Un cadre de dialogue public et ouvert, qui tienne compte de la nécessité d'engager des négociations directes entre les gouvernements, semble être un excellent moyen d'envisager plus facilement les avantages d'une détermination de l'équivalence ou d'un accord en la matière pour certains produits.

Conclusions fondées sur l'expérience des États-Unis

19. Les Membres ne devraient pas considérer que la conclusion d'un accord d'équivalence est une condition nécessaire pour pouvoir accéder au marché d'un autre Membre.

Une détermination de l'équivalence et/ou un certificat d'exportation préalables ne sont pas exigés pour plus de 85 pour cent de tous les produits alimentaires importés aux États-Unis.

Les principales exceptions, qui reposent sur des prescriptions législatives et réglementaires, sont les produits à base de viande et de volaille. Un pays doit mener à bien un processus de détermination de l'équivalence pour pouvoir exporter de la viande ou de la volaille vers les États-Unis.

20. Le recours à d'autres dispositions de l'Accord SPS, en particulier l'article 5 (Évaluation des risques), l'article 7 et l'Annexe B (Transparence), l'article 8 et l'Annexe C (Procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation) et l'article 9 (Assistance technique) avant qu'une demande de

consultations formelles au sujet de l'équivalence ne soit présentée peut procurer des avantages commerciaux plus immédiats.

Conformément aux dispositions de l'article 5:8, les Membres de l'OMC peuvent demander une explication des raisons d'une mesure spécifique. Ils peuvent également demander qu'il soit répondu à toutes les questions raisonnables et que des documents leur soient communiqués en ce qui concerne les mesures qu'un pays a prises ou qu'il se propose de prendre en vertu de l'article 7 et de l'Annexe B. Par ailleurs, les Membres importateurs sont tenus en vertu de l'article 8 et de l'Annexe C, de faire en sorte que leurs procédures d'homologation soient "engagées et achevées sans retard injustifié" et qu'il existe une procédure pour examiner les plaintes et prendre des mesures correctives lorsqu'une plainte est justifiée. Enfin, les pays en développement devraient tirer parti de l'Accord de manière plus directe en demandant une assistance technique pour certains produits, conformément aux dispositions de l'article 9, afin de "s'adapter et de se conformer aux mesures sanitaires et phytosanitaires nécessaires pour arriver au niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire sur leurs marchés d'exportation".

21. Les "consultations" mentionnées à l'article 4:2 exigent que les responsables des questions techniques et commerciales y consacrent beaucoup de temps et d'autres ressources.

L'examen et le règlement des questions relatives à la sécurité des produits alimentaires dans le cadre de déterminations de l'équivalence supposent un investissement considérable de la part des responsables des questions techniques et commerciales. Même dans les cas où les niveaux appropriés de protection et les institutions gouvernementales de deux Membres de l'OMC semblaient être similaires, les négociations concernant les déterminations de l'équivalence ont duré plusieurs années et ont exigé que les experts des questions techniques et commerciales y consacrent beaucoup de temps, sans pour autant créer immédiatement de nouvelles possibilités commerciales.
