

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/469

8 mars 2004

(04-1008)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

LES MESURES SPS ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ, ASSISTANCE TECHNIQUE, TRANSPARENCE

Communication de la Papouasie-Nouvelle-Guinée

La communication ci-après, datée du 3 mars 2004, est distribuée à la demande de la délégation de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

A. INTRODUCTION

1. La Papouasie-Nouvelle-Guinée a de plus en plus de difficultés à faire face aux normes et prescriptions sanitaires et phytosanitaires imposées par ses principaux partenaires commerciaux, en particulier par les pays développés Membres de l'OMC. Nombre de ces mesures SPS sont beaucoup plus restrictives que les normes acceptées au niveau international et créent, dans de nombreux cas, des obstacles de fait au commerce, réduisant ainsi la capacité d'exportation de la Papouasie-Nouvelle-Guinée plus fortement encore que ne le font les droits de douane.

2. Environ 90 pour cent des lignes tarifaires des exportations de la Papouasie-Nouvelle-Guinée sont complétées par des mesures SPS de ce type. Avec la progressivité des droits et les crêtes tarifaires, ce sont là les vrais facteurs qui entravent le développement accru des exportations dans les secteurs clé de l'économie nationale, à savoir l'agriculture, la pêche et la sylviculture.

3. En outre, comme de nombreux autres pays en développement, en particulier les petites économies vulnérables et les pays les moins avancés, la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne peut pas tirer réellement profit des dispositions de l'Accord SPS. Elle se heurte, entre autres, aux problèmes suivants:

- étant donné que le gouvernement accorde la priorité au développement des systèmes sanitaire et éducatif et à l'amélioration des infrastructures de base, les rares ressources financières et humaines existantes ne peuvent pas être affectées à l'amélioration des institutions, ni au contrôle et à la certification de la qualité et de la sécurité dans le but de satisfaire aux prescriptions SPS à l'exportation appliquées par de nombreux partenaires commerciaux. À titre d'exemple récent, la Papouasie-Nouvelle-Guinée n'a pas pu participer aux réunions extraordinaires sur le fonctionnement des points d'information qui se sont tenues à Genève en octobre 2003;
- n'ayant pas de représentation permanente à Genève, la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne peut participer de façon suivie aux discussions du Comité SPS ni défendre ses intérêts nationaux dans les enceintes internationales;

- compte tenu de la taille et des capacités financières du secteur public, la Papouasie-Nouvelle-Guinée aura de grandes difficultés à faire face à l'avalanche de notifications SPS soumises par ses partenaires commerciaux et ne pourra de ce fait formuler des commentaires sur ces notifications dans le délai de 60 jours requis;
- l'assistance technique liée au commerce fournie par le Secrétariat de l'OMC ou par des bailleurs de fonds est généralement axée sur des questions plus larges, alors que la Papouasie-Nouvelle-Guinée a encore besoin de renforcer ses capacités dans des domaines fondamentaux tels que la mise en œuvre des règles de l'OMC, les capacités de négociation, et la diffusion de renseignements sur les accords internationaux.

4. La Papouasie-Nouvelle-Guinée s'est engagée à mieux utiliser et à mieux comprendre l'Accord SPS afin d'obtenir de meilleures conditions d'accès aux marchés et elle a l'intention de participer plus activement aux travaux du Comité SPS: en exprimant toute préoccupation commerciale spécifique liée aux notifications et à la mise en œuvre de l'Accord par d'autres Membres; en faisant des propositions sur les négociations en cours et en suggérant des précisions à apporter à des articles spécifiques.

5. À cette fin, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a besoin d'un traitement spécial et différencié, lequel est crucial pour tous les pays en développement. Une clause du type "effort maximal" ne suffit pas et les dispositions relatives au traitement spécial et différencié devraient être renforcées, précisées et rendues plus efficaces et plus opérationnelles dans tous les Accords de l'OMC, en particulier parce que de nombreuses dates butoir n'ont pas été respectées dans les négociations sur le cadre général du traitement spécial et différencié et que ces négociations sont au point mort au Comité du commerce et du développement. À l'avenir, la notion de traitement spécial et différencié doit être appliquée accord par accord, article par article, annexe par annexe et interprétation par interprétation (comme semble également le laisser entendre le Conseil général en renvoyant aux organes spécifiques de l'OMC les questions de mise en œuvre concernant le traitement spécial et différencié). La Papouasie-Nouvelle-Guinée présente ci-après des propositions visant à renforcer les dispositions relatives au traitement spécial et différencié dans le cadre de l'Accord SPS.

B. PROPOSITIONS RELATIVES AU TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ RENVOYÉES AU COMITÉ PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL

6. Le 20 mai 2003, le Président du Conseil général a renvoyé cinq propositions relatives au traitement spécial et différencié au Comité SPS¹ et, en juin, le Comité a adopté un programme de travail pour poursuivre l'examen de ces propositions.² Les divergences de vue entre les Membres restent marquées même après les réunions d'octobre du Comité, et les nouvelles observations et propositions spécifiques sur les cinq propositions en question seront donc examinées à la réunion de mars 2004.³

7. La Papouasie-Nouvelle-Guinée comprend parfaitement les préoccupations exprimées par un certain nombre de Membres et selon lesquelles il ne faudrait pas retirer des mesures SPS justifiées concernant la protection sanitaire au seul motif que certains Membres pourraient avoir des difficultés à se conformer à ces prescriptions. D'un autre côté, tous les Membres doivent reconnaître que les mesures SPS imposées par certains pays développés sont trop rigoureuses et que, souvent, les pays en développement ne peuvent pas satisfaire à ces prescriptions, faute de ressources humaines et

¹ JOB(03)/100.

² G/SPS/26.

³ G/SPS/30.

financières suffisantes. Les pays en développement devraient donc bénéficier d'une assistance concrète afin de pouvoir respecter les mesures SPS, et il faudrait rendre les articles 9 et 10 plus opérationnels pour éviter que ces mesures ne deviennent des obstacles de fait au commerce.

8. La Papouasie-Nouvelle-Guinée souhaite s'associer à l'Inde et à d'autres pays en développement pour appuyer les propositions A, F et K concernant la modification des dispositions de l'Accord SPS relatives à l'assistance technique et au renforcement des capacités.⁴ Ces modifications instaurent un équilibre entre le besoin de protection sanitaire et la reconnaissance de la nécessité de l'assistance et du traitement spécial pour les pays en développement. Afin de ne pas compliquer le débat, déjà long, mené au Comité SPS, la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne propose pas de modifier le libellé des propositions A, F et K, mais elle propose une interprétation du projet de libellé afin de respecter pleinement l'esprit et l'objet des articles 9 et 10.

9. Il ne faudrait pas envisager de fournir une assistance technique à court terme, ni organiser uniquement des séminaires et des cours, comme le prévoient actuellement la plupart des activités des donateurs; mais il faudrait plutôt assurer une coopération continue entre les autorités nationales compétentes, et ce non seulement en fournissant des technologies et des équipements, mais aussi en formant continuellement des fonctionnaires jusqu'à la création des organismes de certification et d'étiquetage appropriés dans lesquels les fonctionnaires des pays développés Membres concernés travailleront, dans un premier temps, avec le gouvernement du pays en développement dans le cadre d'un partenariat local-étranger.

10. S'agissant du traitement spécial et différencié, la prise en compte "des besoins particuliers des pays en développement Membres" devrait amener le pays développé Membre à prendre sérieusement en considération les faiblesses institutionnelles et économiques propres au pays visé et à prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre de l'application des mesures SPS. Cela signifie qu'une assistance serait fournie à titre gratuit et que les petites économies vulnérables et les pays les moins avancés se verraient accordés des délais plus longs pour la mise en œuvre complète lorsque, compte tenu de la taille, de l'éloignement, de la vulnérabilité économique et de la dépendance de ces pays vis-à-vis de quelques produits commerciaux, une mesure restrictive pourrait compromettre une part importante de leurs recettes d'exportation.

C. TRANSPARENCE

11. Outre leur difficulté à se conformer aux prescriptions de leurs partenaires commerciaux, les pays en développement se heurtent à un autre problème important en ce qui concerne les mesures SPS, à savoir leur incapacité de se tenir informés des nouvelles réglementations notifiées et d'influer sur leur contenu. Nombre de pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et les petites économies vulnérables, n'ont pas les capacités administratives suffisantes pour faire face à l'avalanche de notifications qui leur sont soumises par leurs partenaires commerciaux, et ne peuvent de ce fait formuler des commentaires et réagir comme il se doit aux nouvelles restrictions. Comme ils ne peuvent pas influencer sur les réglementations *ex ante*, les mesures SPS ne tiennent généralement pas compte de leurs besoins particuliers, ce qui accroît le risque de voir des pays comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans l'incapacité de respecter ces mesures.

12. Des préoccupations semblables ont amené le Comité à se pencher sur la question de la transparence dans le but d'améliorer les dispositions de l'Accord SPS relatives à l'élaboration de nouvelles mesures, en particulier dans le cadre du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. La Papouasie-Nouvelle-Guinée souhaite saluer les efforts déployés par les Membres, parmi lesquels l'Égypte, le Canada, le Mexique et la Chine, qui ont présenté des propositions pour renforcer la transparence et éviter ainsi des obstacles non nécessaires au commerce

⁴ G/SPS/W/135.

international et encourager l'harmonisation, en mettant tout spécialement l'accent sur les besoins particuliers des pays en développement.

13. La Papouasie-Nouvelle-Guinée estime que toutes les questions importantes soulevées dans les propositions présentées par le Canada, l'Égypte et le Mexique devraient être prises en compte afin de renforcer les dispositions de l'Accord SPS en faveur des pays en développement. Dans ses discussions, le Comité SPS devrait attribuer le même poids à l'amélioration des procédures de présentation et de traitement des notifications, à celle des modèles de présentation des notifications et à celle de la prénotification des mesures, et ces améliorations devraient en fait être considérées comme étant complémentaires afin de mettre pleinement en œuvre la composante du traitement spécial et différencié prévue dans l'Accord. La Papouasie-Nouvelle-Guinée propose donc que le Comité accepte les trois mécanismes présentés dans les documents G/SPS/W/132/Rev.1, G/SPS/GEN/358 et G/SPS/W/136, avec quelques modifications mineures.

14. S'agissant des procédures à suivre pour améliorer la transparence du traitement spécial et différencié, la proposition canadienne telle que révisée par le Secrétariat a déjà été adoptée en principe et paraît acceptable à la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le libellé présenté par le Secrétariat rend l'article 10:1 plus opérationnel et plus efficace. En revanche, la proposition des États-Unis⁵ comprend des amendements qui restreignent la composante du traitement spécial et différencié dans le cadre des procédures de notification:

- les expressions "devrait envisager d'accorder une prolongation de 30 jours" (au lieu de "devrait normalement accorder une prolongation") à l'étape 3, "pourra demander à avoir la possibilité de discuter de la difficulté potentielle avec le Membre notifiant" (au lieu de "le Membre notifiant prendra contact avec les fonctionnaires compétents du Membre exportateur") à l'étape 5, et "éventuellement grâce à une assistance technique spécifiquement ciblée" à l'étape 6, constituent une clause du type "effort maximal" qui n'impose au pays importateur auteur de la notification aucune obligation impérative d'accorder le traitement spécial et différencié requis au pays en développement exportateur (peut-être par opposition au caractère impératif de l'article 10:1);
- les propositions selon lesquelles il faudrait donner "une justification de la demande de prolongation" du délai prévu pour la présentation des observations et imposer au Membre exportateur l'obligation supplémentaire de fournir des documents écrits constituent une lourde charge administrative pour de nombreux pays en développement et sont contraires à l'esprit du traitement spécial et différencié.

15. Sans modifier le texte du document G/SPS/W/132/Rev.1 et, par conséquent, sans retarder davantage l'adoption de ce texte par le Comité, la Papouasie-Nouvelle-Guinée propose que l'on considère que cette nouvelle décision sur la présentation et le traitement des notifications est applicable aux réglementations SPS existantes qui nuisent aux intérêts d'exportation des pays en développement, en particulier des petites économies vulnérables et des pays les moins avancés. L'esprit des étapes 6 et 7 devrait s'appliquer aux mesures déjà mises en œuvre par les Membres développés car plusieurs pays en développement Membres sont en retard en ce qui concerne le contrôle approprié des prescriptions SPS ou n'ont commencé que récemment à suivre de près les travaux du Comité. Si, dans certains cas, cela est impossible, les procédures prévues aux étapes 6 et 7 devraient au moins s'appliquer en fonction de la demande aux produits les plus importants présentant un intérêt à l'exportation pour chaque pays en développement (sur la base des statistiques sur la part des exportations), et en particulier pour les pays tributaires de quelques produits de base pour leurs recettes d'exportation.

⁵ G/SPS/W/141.

16. La proposition de l'Égypte visant à inclure des renseignements sur le traitement spécial et différencié disponible dans le modèle de présentation des notifications est une autre mesure efficace pour contribuer aux efforts déployés par les pays en développement afin de tirer profit des dispositions de l'Accord SPS. Comme l'indique le document G/SPS/GEN/358, l'objectif de cette case supplémentaire est d'identifier, lorsqu'une mesure est élaborée ou modifiée, les pays en développement susceptibles d'être affectés par cette nouvelle mesure ainsi que la possibilité de bénéficier d'un traitement spécial et différencié ou d'une assistance technique appropriée. La Papouasie-Nouvelle-Guinée appuie pleinement la proposition de l'Égypte visant à ajouter les renseignements suivants dans une case distincte du modèle de présentation des notifications: "pays en développement exportateurs intéressés par les mesures notifiées"; "type de prescriptions techniques susceptibles d'être demandées pour pouvoir satisfaire aux mesures notifiées"; "type de traitement spécial et différencié que le pays auteur de la notification serait prêt à accorder avant d'engager des consultations bilatérales"; "types et source de l'assistance technique et financière que le pays auteur de la notification serait prêt à fournir à la demande de ses partenaires bilatéraux".

17. Étant donné que la proposition de l'Égypte concerne des mesures notifiées faisant intervenir des réglementations qui vont au-delà de ce qui est prévu par les normes, directives ou recommandations internationales, la Papouasie-Nouvelle-Guinée propose que les pays qui notifient aux seules fins de transparence des réglementations SPS qui ne sont pas fondamentalement différentes des normes internationales pertinentes ne soient pas tenus de remplir la nouvelle case concernant le traitement spécial et différencié. Cela limiterait la charge administrative supplémentaire incombant au Membre auteur de la notification, et il suffirait pour ce faire de donner la référence correcte de la norme, directive ou recommandation existante et d'écrire "néant" là où il est demandé "en quoi le projet de règlement diffère de la norme, directive ou recommandation internationale" (point 8 des Procédures recommandées en matière de transparence⁶). Il est à noter que cette pratique réglerait également le problème décelé par la Chine dans son analyse des notifications SPS présentées en 2002⁷, à savoir la confusion qui apparaît souvent lorsque des Membres notifient aux seules fins de transparence des mesures SPS fondées sur des normes internationales pertinentes ("le modèle de notification actuel ne tient pas compte de cette situation et, de ce fait, cause quelques problèmes de compréhension").

18. Afin de trouver une solution de compromis, la Papouasie-Nouvelle-Guinée serait prête à envisager d'adopter le mécanisme proposé par l'Égypte uniquement pour les notifications courantes (Annexe B, paragraphe 5) si le Comité concluait que, en cas de problèmes urgents ayant trait à la protection de la santé, le Membre auteur de la notification devrait être exempté de l'obligation de fournir des renseignements sur les pays en développement intéressés, sur les prescriptions techniques et sur le traitement spécial et différencié disponible. Dans ce cas, la case concernant le traitement spécial et différencié ne figurerait pas dans les modèles de présentation des notifications des mesures d'urgence (Annexe B, paragraphe 6).

19. Enfin, la Papouasie-Nouvelle-Guinée appuie la proposition du Mexique, actuellement examinée par le Comité, concernant la prénotification de mesures SPS en cours d'élaboration par les Membres, et la description de l'objectif de la réglementation et des produits devant être visés par elle. La proposition contenue dans le document G/SPS/W/136 constitue un grand pas en avant vers l'amélioration de la transparence et elle serait particulièrement utile aux pays en développement, notamment aux petites économies vulnérables et aux pays les moins avancés. En recevant, au début de l'année, des renseignements sur les réglementations sanitaires et phytosanitaires techniques qui vont être présentées durant l'année par les partenaires commerciaux, les autorités compétentes pourraient prévoir à l'avance sur quelles prescriptions SPS et quels pays Membres concentrer leur

⁶ G/SPS/7/Rev.2.

⁷ G/SPS/GEN/378, paragraphe 8.

attention. Dans le cas des notifications les plus importantes, même des pays tels que la Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui ne peuvent consacrer aux réglementations SPS que des ressources humaines et financières très limitées, pourraient présenter leurs observations pour en discuter avec le Membre auteur de la proposition.

20. Tout en reconnaissant l'importance de la proposition du Mexique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée propose que ce mécanisme soit, dans un premier temps, appliqué par des pays développés Membres et, à titre volontaire, par les pays en développement Membres tels que le Mexique qui sont déjà prêts à le faire car ils s'occupent régulièrement de la publication annuelle, à l'avance, des prescriptions SPS projetées. Compte tenu des ressources limitées et de la charge administrative que représenterait une telle planification, il faudrait ménager aux autres pays en développement, en particulier aux petites économies vulnérables et aux pays les moins avancés, un délai plus long pour la prénotification.

D. CONCLUSION

21. La Papouasie-Nouvelle-Guinée estime que la mise en œuvre simultanée des deux propositions décrites aux sections B et C constituerait un tournant dans la façon dont les pays en développement tirent parti de l'Accord SPS dans le cadre de leurs efforts pour s'intégrer à l'économie mondiale. On ne s'acquittera du mandat de l'article 10 concernant le traitement spécial et différencié que si le Comité SPS approuve le caractère impératif des articles 9 et 10 (comme le suggèrent les propositions A, F et K) et les améliorations apportées aux procédures de présentation et de traitement des notifications, aux modèles de présentation des notifications et aux mesures relatives à la prénotification. Toutes ces modifications devraient être perçues comme un nouvel ensemble de mesures en faveur des pays en développement car on pourrait considérer que les propositions du Canada, de l'Égypte et du Mexique s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux articles 9 et 10 tels que remaniés par les propositions A, K et F.

22. Il convient de signaler que les vues exprimées dans la présente communication reflètent certaines des préoccupations des petites économies vulnérables, qui, du fait de leurs faiblesses institutionnelles et économiques, sont à la fois incapables de satisfaire à nombre des mesures SPS imposées par leurs partenaires commerciaux et éprouvent des difficultés à passer en revue les notifications et à influencer sur les travaux du Comité SPS. Par conséquent, en guise de conclusion, la Papouasie-Nouvelle-Guinée souhaiterait souligner que les propositions suivantes, contenues dans le document WT/COMTD/SE/W/3⁸, doivent encore être examinées par la Session spécifique du Comité du commerce et du développement et qu'elles seront probablement renvoyées au Comité SPS une fois que le Programme de travail sur les petites économies sera achevé:

- "Si une petite économie exportatrice découvre des problèmes particuliers d'inadaptation technologique et infrastructurelle en se conformant aux exigences d'un pays développé importateur en matière sanitaire et phytosanitaire et/ou à ses règlements et normes techniques, le pays importateur fournira la technologie et l'équipement technique pertinents à des conditions préférentielles non commerciales, de préférence sans frais."
- "Une flexibilité appropriée devrait être ménagée aux petites économies lorsqu'elles sont soumises à des obligations de calendrier et de notification."

⁸ "Propositions concrètes pour remédier à certaines préoccupations et problèmes spécifiques affectant le commerce des petites économies."

- "Il conviendrait par ailleurs de reconnaître explicitement qu'un organisme régional peut être désigné par toute petite économie intéressée comme autorité compétente pour la mise en œuvre des dispositions de l'Accord SPS et de l'Accord OTC."
