

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/92
15 septembre 1998

(98-3484)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

SYSTÈME D'ASSURANCE DE QUALITÉ POUR LES PRODUITS AGRICILES - VERS UNE NORME INTERNATIONALE: L'EXPÉRIENCE INDONÉSIE¹

Communication de l'Indonésie à la réunion des 15 et 16 septembre 1998

I. INTRODUCTION

L'Accord du GATT résultant du Cycle d'Uruguay peut être considéré comme une forme institutionnalisée de mondialisation de l'économie et de libéralisation des échanges. Il a eu un impact notable sur le système d'échanges mondiaux de produits agricoles, qui repose sur un niveau élevé de compétitivité et privilégie l'efficacité, la productivité et la qualité. À cet égard, le développement d'un système de normalisation constitue un instrument politique clé pour atteindre ces trois objectifs et anticiper les modifications de cet environnement stratégique.

Cependant, l'évolution des politiques commerciales de nombreux pays développés, qui substituent aux obstacles tarifaires des obstacles non tarifaires, sous forme de mesures liées aux Accords OTC (obstacles techniques au commerce) et SPS (sanitaires et phytosanitaires), préoccupe les pays en développement. Après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, en janvier 1995, de nombreux pays, notamment industrialisés, semblent avoir appliqué les normes de qualité et les règlements techniques plus rigoureusement qu'auparavant. En 1996, le nombre des règlements relatifs aux normes techniques liés aux Accords OTC et SPS qui ont été notifiés à l'OMC a atteint 6 000. Un tel afflux de notifications semble mettre en évidence un processus continu de réorientation de l'utilisation des instruments de politique macro-économique, comme indiqué plus haut.

La réforme et l'harmonisation des réglementations en vue de définir des normes internationales pour les produits agricoles sont menées grâce à un système d'assurance de qualité dans le cadre d'un système de normalisation. Les mesures SPS constituent probablement la principale source des réglementations relatives aux normes techniques. Elles comprennent deux volets: quarantaine et innocuité des aliments.

Dans les années à venir, la mise en œuvre d'obstacles non tarifaires aura très probablement tendance à croître. Cependant, si les pays en développement sont capables de satisfaire immédiatement aux exigences techniques, les denrées alimentaires deviendront rapidement plus compétitives sur le marché international comme sur le marché national. L'Indonésie a à la fois la possibilité et la capacité d'accroître sa compétitivité dans ce domaine. Néanmoins, cela ne sera possible que si le potentiel actuel du pays, à la fois structurel et fonctionnel, peut être utilisé comme il faut et avec une meilleure coordination entre les diverses institutions publiques concernées

¹ Document présenté au séminaire régional de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, tenu à Manille (Philippines) du 30 juin au 3 juillet 1998, par M. Wahyudi Sugiyanto, Directeur du Centre de normalisation et d'accréditation, Office des agro-industries, Ministère de l'agriculture.

- particulièrement au niveau des décisions politiques importantes - et le secteur privé (en tant qu'agent économique) pour faire face à l'évolution de l'environnement mondial. Ce n'est qu'ainsi que l'Indonésie soutiendra la concurrence commerciale mondiale.

Le présent document vise à décrire brièvement l'élaboration du système d'assurance de qualité dans le cadre du système de normalisation des produits agricoles en Indonésie. Sa portée se limitera au système de normalisation des produits agricoles en ce qui concerne l'innocuité des aliments, sans aborder la question de la quarantaine.

II. SYSTÈME D'ASSURANCE DE QUALITÉ

Le système de normalisation des produits agricoles est issu du système de normes agricoles et du système de normes nationales et est fondé sur le Décret n° 303/94 du Ministre de l'agriculture et sur le Décret présidentiel n° 13/1997 (remplaçant le Décret présidentiel n° 7/1989).

Ce système se subdivise en trois sous-systèmes, concernant respectivement la normalisation, l'accréditation (l'agrément) et la coopération pour la normalisation. La figure 1 ci-jointe fait apparaître les liens entre ces sous-systèmes, ainsi que la fonction et l'objectif du système d'assurance de qualité. Comme le montre clairement la figure, le système d'assurance de qualité s'articule autour du mécanisme du sous-système d'accréditation (agrément).

Le sous-système de normalisation a pour fonction principale d'élaborer les normes nationales indonésiennes (*Standar Nasional Indonesia* ou SNI). Cette tâche est accomplie dans le cadre d'une instance consensuelle composée de producteurs, d'associations de consommateurs, d'universités, d'institutions publiques nationales et régionales, etc. Les divers groupes ou institutions concernés par ces normes comprennent le gouvernement, les industriels, les associations, les scientifiques et les consommateurs.

Afin de maintenir la qualité des aliments, le gouvernement a défini des normes fondées sur la qualité, la valeur nutritionnelle et des critères d'innocuité. Ces normes sont obligatoires pour certains types de produits alimentaires, qu'ils soient transformés ou non. Conformément au Règlement n° 15/1991 du gouvernement et au Décret présidentiel n° 12/1991, il est expressément indiqué que les SNI sont des normes harmonisées. Dans le cadre des SNI fonctionnent aussi un certain nombre d'institutions techniques connexes appliquant la règle du consensus mentionnée plus haut qui sont chargées d'examiner les impératifs en matière de santé, d'innocuité et de développement scientifique et technologique. Tous les deux ou trois ans environ, les SNI sont mises à jour afin de répondre à la demande de normes du marché national ou international pour une denrée spécifique. Une révision des SNI peut également intervenir pour les besoins de programmes nationaux relatifs à l'innocuité des aliments et à la sécurité humaine et s'étendre aux végétaux et aux animaux. Dans la pratique, les SNI sont élaborées par étapes, en commençant par des normes locales ou nationales, qui peuvent ensuite être adaptées pour se conformer aux normes internationales. En général, des normes régionales comme celles de l'ANASE ou des normes internationales principalement recommandées par la Commission du Codex Alimentarius servent de référence pour ce travail d'élaboration. Ce processus d'harmonisation des SNI permettra donc de parvenir progressivement à des normes uniques, les normes nationales s'alignant sur les normes internationales.

Les institutions s'occupant du système d'assurance de qualité sont des organismes de certification (comme, par exemple, dans le cas des systèmes de qualité et des laboratoires d'essais) ainsi que l'indique la figure 1. Ces organismes de certification délivrent des certificats garantissant que la qualité du produit correspond à la norme exigée par le pays importateur ou par la SNI. Afin d'être reconnus en tant qu'organismes de certification sérieux, les organismes proposés doivent d'abord être agréés par l'Office des normes nationales (ancien Conseil des normes nationales), conformément au Décret présidentiel n° 13/1997. De plus, afin d'assurer la crédibilité nécessaire, les

organismes de certification doivent être reconnus par les partenaires commerciaux du point de vue de leur système et de la capacité de leurs ressources humaines. Cette reconnaissance peut prendre la forme d'un accord de reconnaissance mutuelle. Les entités du secteur privé comme les institutions publiques peuvent être agréées en tant qu'organismes de certification à condition qu'elles remplissent les critères définis dans tel ou tel cas. L'objectivité et l'indépendance de l'organisme de certification sont probablement les plus importants des critères à remplir.

Comme le montre la figure 1, le rôle du gouvernement consiste à aider le secteur privé à développer sa productivité et son efficacité et à améliorer la qualité de ses produits pour devenir plus compétitif sur le marché mondial. Grâce à ces sous-systèmes - normalisation, agrément et coopération pour la normalisation -, le Ministère de l'agriculture aide le secteur privé en: a) élaborant des SNI, b) édifiant un système d'assurance de qualité grâce à la mise en place d'un organisme de certification crédible au moyen du processus d'agrément et c) faisant connaître les mesures SPS.

Dans le cadre du sous-système de coopération pour la normalisation, un programme d'information est mené auprès des institutions concernées, tant publiques que privées, ainsi que du secteur privé en général. Ce programme permet également des échanges de vues sur les opportunités et les défis qui résulteront probablement pour le secteur privé de l'application d'une nouvelle norme ou d'un nouveau règlement technique par tel ou tel partenaire commercial. Grâce à ce mécanisme, il est permis d'espérer que les hommes d'affaires pourront définir leur stratégie face aux pratiques de leurs partenaires commerciaux.

L'organisme responsable des notifications et le point d'information ont des rôles importants à jouer dans la réception et la diffusion des informations concernant les mesures SPS telles que les normes et les règlements techniques de la Commission du Codex Alimentarius, de la CIPV (Convention internationale pour la protection des végétaux), de l'OIE (Office international des épizooties) et d'autres Membres de l'OMC. La fonction de l'organisme responsable des notifications est surtout axée sur le processus interne d'assimilation et d'analyse des nouvelles mesures SPS. Grâce à une bonne coordination entre les institutions concernées et le secteur privé, cet organe peut contribuer de manière importante à la définition d'une position nationale suffisamment solide sur les nouvelles normes appliquées par les partenaires commerciaux. De plus, cette position solide peut permettre de fournir des informations utiles aux responsables politiques aussi bien qu'aux hommes d'affaires pour déterminer leur stratégie en ce qui concerne le commerce international et leurs partenaires commerciaux.

Pour assurer le bon fonctionnement du système de normalisation des produits agricoles, le gouvernement indonésien a désigné le Centre de normalisation et d'accréditation comme institution responsable de l'application du système. Ses missions sont définies dans le Décret n° 303/1994 du Ministère de l'agriculture. De plus, le Centre de normalisation et d'accréditation de l'Office des agro-industries et le Centre de contrôle sanitaire relevant du Secrétariat général sont respectivement désignés comme organisme responsable des notifications et point d'information.

Actuellement, le Ministère de l'agriculture essaie de mettre en place et de renforcer un organisme de certification des systèmes de qualité reposant sur le système HACCP et les laboratoires d'essais pour, notamment, les pesticides résiduels, les contaminants microbiologiques, les additifs et les teneurs en métaux lourds. Cette initiative vise à permettre de répondre aux exigences des pays développés importateurs de produits à base de poisson et de volaille. Ces produits doivent être traités conformément au système HACCP. De plus, certains pays importateurs exigent un certificat sanitaire pour s'assurer que le produit est sans danger pour la consommation humaine.

III. SYSTÈME DE CONTRÔLE DES ALIMENTS

Production alimentaire pour le marché national

Les aliments produits et distribués sur le territoire indonésien doivent être conformes aux exigences sanitaires et de sécurité ainsi qu'au Règlement n° 329/76 du Ministère de la santé sur la production et la distribution des aliments et au Règlement n° 382/90 du Ministère de la santé sur l'enregistrement des aliments. De même, les aliments importés, comme ceux qui sont produits et distribués sur le marché national, doivent être conformes aux SNI et ne sauraient rester en deçà. Tout manquement à cette règle (par exemple, non-conformité du produit avec la norme ou absence du certificat obligatoire d'étiquetage SNI) est passible de sanctions.

Aliments exportés

La qualité des aliments exportés ne doit pas être inférieure aux exigences des SNI ou aux autres normes mentionnées et reconnues. L'exportateur est responsable de la qualité des produits exportés et le Ministère de l'industrie et du commerce contrôle la qualité des aliments exportés en délivrant un certificat de conformité de la qualité ou un certificat de produit (pour les produits ne portant pas la marque SNI, le certificat de qualité constitue un document obligatoire pour chaque notification d'exportation de marchandises). Si ces conditions préalables ne sont pas remplies, l'exportation du produit peut être interdite. Des certificats sanitaires sont délivrés selon les besoins.

IV. HARMONISATION

L'harmonisation en vue de parvenir à une équivalence aux règlements relatifs aux normes techniques s'effectue grâce au sous-système de coopération pour la normalisation, comme indiqué plus haut. La réussite du secteur agricole indonésien en ce qui concerne l'application du système de gestion de la qualité fondé sur les programmes HACCP a été consacrée par une sorte d'accord de reconnaissance mutuelle conclu avec un certain nombre de pays importateurs, dont l'Union européenne. En 1994, 155 installations de traitement du poisson appliquaient le système de gestion de la qualité et, en 1998, leur nombre avait atteint 175. Parallèlement, le même effort d'harmonisation, essentiellement fondé sur de bonnes pratiques de fabrication (BPF), a été fait avec le Canada.

La coopération pour la normalisation avec les organisations internationales, assurée par l'intermédiaire d'organismes internationaux tels que la Commission du Codex Alimentarius, l'Organisation internationale de normalisation (ISO), le Comité consultatif de l'ANASE en matière de normes et de qualité, la Conférence internationale d'accréditation des laboratoires (ILAC), l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), le Programme de coopération économique entre les pays membres de l'ANASE et l'Australie (AAECP) et SPS/ANASE, offre un cadre de discussion pour l'harmonisation des normes et la reconnaissance mutuelle en vue de faciliter le commerce des denrées alimentaires. Avec le système de reconnaissance mutuelle, il est permis d'espérer que les produits exportés ne se heurteront plus à des obstacles techniques au point d'entrée et qu'ils seront directement commercialisés, sans formalités administratives inutilement compliquées.

V. RÉFORME ET HARMONISATION DE LA RÉGLEMENTATION POUR S'ACHEMINER VERS DES NORMES INTERNATIONALES

Une liste des "principaux" règlements examinés dans le cadre de la réforme et de l'harmonisation de la réglementation est donnée ci-après. Certains d'entre eux ont déjà été notifiés à l'OMC.

1. Règlement du gouvernement ("Peraturan Pemerintah") n° 15/1991 stipulant que les SNI sont les seules normes en vigueur. D'autres ont été définies par la suite, notamment les normes

commerciales indonésiennes (SPI), les normes industrielles indonésiennes (SII) ou les normes agricoles indonésiennes (SP) mais elles ne sont plus applicables puisque les SNI, qui sont les seules normes harmonisées, doivent être considérées comme les seules à être légales en Indonésie.

2. Décret présidentiel n° 12/1991 sur la promulgation et la mise en œuvre des SNI et sur le contrôle de cette mise en œuvre. Les SNI sont appliquées depuis le 1^{er} avril 1994.
3. Loi n° 7/1994 relative à la ratification de l'Accord sur l'OMC.
4. En 1996, le gouvernement indonésien a promulgué la Loi sur les denrées alimentaires qui régit le développement dans le secteur de l'alimentation et l'approvisionnement en denrées alimentaires, notamment en ce qui concerne:
 - la disponibilité et l'innocuité des aliments, les exigences de qualité et les impératifs nutritionnels à prendre en compte dans l'intérêt de la santé des personnes;
 - la création d'un commerce de denrées alimentaires honnête et responsable;
 - le maintien d'un niveau de suffisance alimentaire correspondant aux besoins de la collectivité.

Ce règlement porte, entre autres, sur les points suivants:

- innocuité des produits alimentaires;
- qualité des aliments et nutrition;
- étiquetage des produits alimentaires et publicité pour ces produits;
- importations en Indonésie et exportations depuis l'Indonésie de produits alimentaires;
- responsabilités de l'industrie alimentaire;
- élasticité en matière de produits alimentaires;
- participation de la communauté;
- droit pénal applicable;
- exposé des problèmes et tâche d'assistance.

Ce règlement est considéré comme une forme du règlement existant relatif aux limites maximales de résidus (LMR) dans les produits alimentaires. Il s'agit d'un décret conjoint des Ministères de l'agriculture et de la santé, qui est généralement fondé sur les normes internationales.

5. Décret du Ministère de l'agriculture n° 405/96 sur les points d'entrée et de sortie des supports susceptibles de receler des parasites et des maladies du poisson passibles de quarantaine.
6. Établissement d'un point d'information et d'une autorité responsable des notifications:
 - Pour l'Accord SPS:
Point d'information: Centre de contrôle sanitaire
Autorité responsable des notifications: Centre de normalisation et d'accréditation;
Office des agro-industries.
 - Pour l'Accord OTC:
Point d'information et autorité responsable des notifications: Office national de normalisation (BSN).

VI. CONCLUSION

1. Le système d'assurance de qualité joue un rôle important pour la bonne mise en œuvre de l'Accord SPS et dans le commerce international.
2. Le gouvernement, pour sa part, a la responsabilité d'établir et de mettre à la disposition du secteur privé des infrastructures telles qu'un laboratoire d'essais et un organisme de certification du système de qualité (fondé sur le HACCP, l'ISO, etc.). Un organisme de certification crédible doit être mis en place pour renforcer l'efficacité du commerce avec les partenaires.
3. La coopération entre les gouvernements des pays exportateurs et importateurs est nécessaire pour parvenir à la reconnaissance mutuelle d'organismes de certification crédibles en vue d'assurer l'efficacité des activités commerciales.
4. Les organismes internationaux tels que l'OMC, le Codex Alimentarius, l'OIE, la CIPV, etc. seront invités à accroître l'assistance technique qu'ils fournissent et leurs activités de formation en vue de renforcer la capacité des laboratoires d'essais et des autres organismes de certification. Ils ont également offert aux pays en développement l'orientation nécessaire à la mise en place d'un système approprié de normalisation.

Djakarta, 28 juin 1998
