

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/R/50
24 juillet 2008

(08-3566)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

RAPPORT DE LA SÉANCE D'INFORMATION SUR LES NORMES PRIVÉES ORGANISÉE PAR LE FANDC (26 JUIN 2008)

Note du Secrétariat¹

I. SOMMAIRE

1. Le 26 juin 2008, le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) a organisé une séance d'information sur les normes privées. L'objectif de cette séance était: i) de fournir au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (Comité SPS) des informations actualisées sur l'évolution récente de la situation dans le domaine des normes privées; ii) d'examiner les différents moyens d'aider les pays en développement à se conformer à ces programmes; et iii) de connaître les initiatives en cours prises par les donateurs dans ce domaine.
2. Des représentants de l'Africa Observer Project, de la Global Food Safety Initiative (GFSI – Initiative mondiale sur la sécurité des aliments), de l'organisme de certification International Certification and Risk Services (CMi) et de la Banque mondiale ont fait des présentations lors de la séance. Parmi les questions examinées figuraient: i) les initiatives visant à faire entendre la voix des pays en développement dans le domaine des normes privées; ii) les progrès réalisés dans la reconnaissance de l'équivalence entre les programmes; iii) les moyens de réduire les coûts de la certification; et iv) les possibilités de promouvoir le dialogue entre les détenteurs de normes privées, les fournisseurs, les organismes de certification et les autres parties intéressées.
3. La réunion se situait dans le prolongement de séances d'information antérieures tenues par le Comité SPS en 2006 et 2007, notamment une séance d'information sur les normes privées organisée conjointement par la CNUCED et l'OMC qui s'est tenue à Genève le 27 Juin 2007.² Plus de 200 participants ont assisté à la séance, principalement des membres du Comité SPS de l'OMC.
4. Le programme de la séance d'information, des présentations ainsi qu'un podcast de la discussion en séance plénière sont disponibles sur le portail SPS du site Web de l'OMC.³

¹ Le présent document a été établi sous la propre responsabilité du Secrétariat et est sans préjudice des positions des Membres ou de leurs droits et obligations au titre de l'OMC.

² Des renseignements complémentaires sur cette séance d'information sont disponibles à l'adresse électronique suivante: http://www.wto.org/french/tratop/f/sps/f/private_standards_june07_f/private_standards_june07_f.htm.

³ Le présent document contient des liens hypertextes afin de faciliter l'accès par voie électronique à des documents de référence et à des sites Web. Ces liens ne sont accessibles qu'à partir d'une version électronique du document et d'un ordinateur équipé d'une connexion Internet fiable. Il est également possible de consulter les documents en se mettant en rapport avec l'organisation concernée.

II. PRÉSENTATIONS

5. M. Johannes Kern, Ambassadeur des petits exploitants de GLOBALGAP et de l'Africa Observer Project depuis mai 2007, s'est exprimé sur les efforts visant à faire entendre la voix des pays en développement dans le domaine des normes privées.⁴ Sa présentation décrivait la façon dont l'Africa Observer Project, soutenu par GLOBALGAP, le Département du développement international (DFID) et la GTZ, aidait les petits cultivateurs à participer à l'application et au développement de GLOBALGAP, y compris par la participation à des groupes de travail techniques nationaux (NTWG) et le financement d'activités novatrices. On comptait en Europe, en Amérique du Sud et en Asie 21 groupes de travail, qui incluaient des représentants des petits exploitants. Ces groupes ont aidé à la mise en œuvre de GLOBALGAP par l'adaptation des critères internationaux aux conditions locales.

6. Une équipe spéciale chargée des petits exploitants, mise en place à la fin de l'année 2007, comprenait des représentants des parties prenantes venus de toute l'Afrique. Suite à un appel public visant à recueillir des observations, l'Équipe spéciale avait reçu 64 commentaires et propositions portant sur des questions très diverses touchant la réglementation générale, les points de contrôle, les critères de conformité et les systèmes de gestion de la qualité. Les propositions ont été examinées avec GLOBALGAP à l'occasion d'un atelier en avril 2008. En se basant sur son expérience, l'Africa Observer Project fournissait des efforts pour associer plus étroitement les détaillants à son travail, améliorer la transparence et les résultats des financements futurs, et collaborer avec la CNUCED dans le cadre d'un projet concernant les communications pour les petits exploitants. Un deuxième appel à commentaires était également en cours de préparation.

7. M. Kevin Swoffer, Président du Comité technique de la Global Food Safety Initiative (GFSI), a fourni un aperçu de l'Initiative et de l'évolution récente de la situation dans le domaine des normes privées.⁵ La GFSI avait été constituée en 2000 à la demande de présidents directeurs généraux (PDG) de l'industrie alimentaire dans le but de promouvoir une amélioration constante des systèmes de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de renforcer la confiance dans la livraison de produits alimentaires sûrs aux consommateurs. L'intervenant a constaté que dans une étude réalisée auprès de PDG en 2008, ceux-ci avaient classé la sécurité sanitaire des aliments en deuxième position dans la liste de leurs préoccupations, après la responsabilité des entreprises. Les trois objectifs principaux de la GFSI étaient: i) de promouvoir la convergence des normes de sécurité alimentaire par une procédure de comparaison (benchmarking), s'agissant en particulier des normes de fabrication des produits alimentaires; ii) d'améliorer la rentabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire; et iii) de créer une plate-forme d'échange de données d'expérience. En insistant sur le fait que la convergence favorisait la confiance dans la sécurité des produits alimentaires et contribuait à l'obtention de résultats d'audit comparables, M. Swoffer a mis l'accent sur la décision prise en 2007 par d'importants détaillants alimentaires d'accepter toute norme reconnue par la GFSI de tout fournisseur potentiel, n'importe où dans le monde.

8. Des informations ont été échangées sur la structure de prise de décisions de la GFSI. Cette structure a été mise en place à partir d'observations faites lors de réunions des parties prenantes de la GFSI, qui ont ensuite été examinées par la Direction, puis développées par un comité technique avant d'être approuvées par le Conseil et enfin communiquées à la Conférence annuelle du CIES sur la sécurité sanitaire des aliments. M. Swoffer a donné un bref aperçu des activités en cours visant à uniformiser les approches en matière d'agrément, mettre au point des protocoles pour les petits

⁴ Sa présentation PowerPoint est disponible à l'adresse électronique suivante: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june08_e/kern_e.ppt.

⁵ Sa présentation PowerPoint est disponible à l'adresse électronique suivante: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june08_e/swoffer_e.ppt. Un document de référence et un bulletin d'information ont été distribués pendant la séance d'information. Des copies sont disponibles à l'adresse électronique suivante: www.ciesfoodsafety.com.

producteurs et fournisseurs de produits alimentaires, comprendre les intérêts liés au développement des normes dans les marchés émergents, faire avancer le dialogue sur la défense du secteur alimentaire et le bioterrorisme, et promouvoir la création de réseaux et le transfert de connaissances au niveau mondial. Pour conclure, il a noté les réalisations de la GFSI concernant la réduction des doubles emplois, l'amélioration continue des systèmes de gestion des produits alimentaires et les progrès dans l'élaboration des normes, la rentabilité des chaînes d'approvisionnement, la comparabilité des méthodes et des résultats d'audit, la confiance accrue dans les sources d'approvisionnement et la plus grande sûreté des produits alimentaires pour les consommateurs.

9. M. David Richardson, Directeur général d'International, Certification and Risk Services (CMi), s'est concentré sur les questions de certification.⁶ (CMi est le plus grand organisme de certification indépendant de GLOBALGAP pour les produits frais à travers le monde, avec quelque 20 000 cultivateurs, et le seul organisme de ce type pour Tesco Nature's Choice, avec quelque 17 000 producteurs.) La présentation portait sur le rôle de la certification comme méthode systématique et rentable d'évaluation de la conformité des fournisseurs. La politique gouvernementale, la législation et la pression des ONG ont été reconnues comme étant les principaux facteurs déterminant la certification. L'intervenant a constaté que les grands producteurs s'adaptent généralement plutôt bien aux méthodes d'autoréglementation; par contre, le champ d'application et le contenu des normes posent souvent des difficultés aux producteurs émergents et aux petits producteurs qui trouvent en outre prohibitifs les coûts afférents à la mise en conformité. La tendance actuelle à des normes plus larges et plus rigoureuses, ne tenant pas compte des variations dans les conditions de production, a accentué ces difficultés.

10. Bien qu'il ait reconnu que l'harmonisation réduisait en général les frais de certification, M. Richardson craignait que des normes plus génériques n'entraînent l'application de certaines normes à des secteurs où elles n'étaient pas pertinentes. Une plus grande concurrence entre les normes a été suggérée comme autre moyen de diminuer les coûts, à condition qu'une procédure stricte de comparaison soit en place pour assurer l'équivalence des résultats et permettre une certaine flexibilité dans l'établissement de la conformité.

11. La présentation étudiait également les autres solutions qui pourraient constituer pour les petits producteurs un modèle plus pratique et plus abordable que la certification tout en garantissant des résultats équivalents en matière d'assurance. Des propositions ont été faites concernant l'utilisation de méthodes basées sur l'analyse des risques pour les activités d'échantillonnage et d'évaluation, l'interprétation pratique des normes afin de limiter les exigences déraisonnables et enfin des possibilités de créer de la valeur ajoutée. Il a été noté que des normes spécifiques à certaines activités et basées sur l'intervention existaient déjà pour la gestion des risques liés aux maladies du bétail et de la volaille selon une méthode basée sur l'analyse des risques. À partir d'une évaluation des sources de risque, les possibilités de mettre au point un indice de conformité offrant aux producteurs plusieurs façons de se mettre en conformité ont été étudiées. Il a été suggéré qu'une plus grande attention soit portée aux activités d'éducation et de formation afin de faire comprendre l'importance de la mise en conformité et de montrer comment celle-ci peut être obtenue. Eu égard à la tendance aux méthodes de coréglementation en Europe, la présentation examinait les possibilités pour les organismes du secteur public dans les pays en développement de soutenir le secteur privé dans le but d'atteindre les objectifs d'assurance.

12. M. John Lamb, spécialiste principal de l'agroalimentaire à la Banque mondiale, a discuté des possibilités de promouvoir le dialogue et l'échange de renseignements sur la mise en conformité entre les détenteurs de normes privées, les fournisseurs, les organismes de certification et les autres parties intéressées, en particulier au travers du réseau Trade Standards Practitioners' Network (TSPN)

⁶ Sa présentation PowerPoint est disponible à l'adresse électronique suivante: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june08_e/richardson_e.ppt.

nouvellement créé.⁷ Le but du TSPN était de créer une communauté de pratiques pour promouvoir activement l'adoption de normes améliorées en matière d'environnement et de sécurité alimentaire dans les pays en développement et de partager des connaissances et données d'expérience. La Banque mondiale a octroyé une subvention initiale de 750 000 dollars pour une période de trois ans destinée à la mise en place et au fonctionnement du TSPN.

13. Les objectifs du TSPN étaient les suivants: i) aider les pays en développement à jouer un rôle accru sur les marchés basés sur des normes et à tirer profit de ces marchés; ii) organiser des discussions en matière de recherche et créer un centre d'échange d'informations sur les normes; et iii) fournir une plate-forme d'identification et de reproduction de meilleures pratiques en matière d'aide au développement dans le cadre de la gestion des normes. Pour atteindre ces objectifs, des travaux étaient prévus sur le partage et la diffusion des connaissances; la détermination de priorités et la coordination entre les donateurs; la réforme de la politique nationale et le renforcement des capacités; et les activités de plaidoyer à l'échelle mondiale. Cette présentation examinait les résultats de recherches menées par la Banque mondiale sur les frais de mise en conformité. Ces recherches ont montré à quel point il était important de prendre en compte les bénéfices nets de la mise en conformité, en plus des coûts, ainsi que les risques afférents aux deux.

14. Selon la Banque mondiale, les normes privées n'étaient pas totalement incompatibles avec les principes SPS et pourraient s'appliquer en liaison avec les normes publiques. Il fallait en outre à son avis faire plus clairement la distinction entre les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation liés à la mise en conformité dans la mesure où les investissements qui devaient être faits pour répondre aux exigences de base en matière d'hygiène avaient des retombées et des externalités positives au niveau de l'exploitation. Il a aussi été fait mention du fait que de nombreuses actions visant à promouvoir la mise en conformité étaient en fait subventionnées par les donateurs, les gouvernements et d'autres sur les marchés d'exportation.

III. DISCUSSIONS

15. Il a été discuté de l'importance croissante des normes privées dans le commerce international et de la nature de leur rapport avec les normes internationales, y compris avec les trois organismes de normalisation reconnus par l'Accord SPS. Deux questions en particulier ont été soulevées comme susceptibles de susciter l'inquiétude du Comité SPS: i) l'expansion continue des normes privées et leur impact négatif sur la capacité des petits producteurs des pays en développement à accéder aux marchés d'exportation; et ii) la tendance qu'ont les normes privées à primer sur les normes internationales élaborées par la Commission du Codex Alimentarius, l'Organisation mondiale de la santé animale et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et la tendance de ces programmes à fonctionner indépendamment des organismes internationaux de normalisation.

16. Le représentant de la GFSI a fourni des informations sur les efforts entrepris pour promouvoir l'harmonisation des normes privées appliquées par les entreprises membres de la GFSI. Un travail de comparaison concernant quatre initiatives clés en matière de sécurité alimentaire (British Retail Consortium (BRC), International Food Standard (IFS), Dutch HACCP et Safe Quality Food (SQF)) avait abouti à une convergence, ce qui induisait une plus grande confiance dans ces programmes et des résultats d'audit comparables. Bien que conscients de la tendance positive vers une harmonisation des normes privées et de la participation des parties prenantes des pays en développement à ces initiatives, certains participants ont fait part de leur inquiétude concernant le fait que les exigences des normes privées allaient au-delà des normes internationales.

⁷ Sa présentation PowerPoint est disponible à l'adresse électronique suivante: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june08_e/lamb_e.ppt.

17. Les coûts de mise en conformité auxquels doivent faire face les petits agriculteurs des pays en développement constituaient un autre sujet de préoccupation pour de nombreux participants. Ceux-ci constataient que les pays en développement n'avaient pas d'autre choix que de se conformer à ces normes pour pouvoir entrer sur les marchés d'exportation. Les coûts de mise en conformité ont été discutés en termes de dépenses liées à la modernisation des chaînes d'approvisionnement pour pouvoir se conformer aux normes privées et de frais afférents aux procédures de certification en cours. L'Africa Observer Project était conscient du problème et s'efforçait de trouver des solutions pour réduire ces coûts en rassemblant des données sur les meilleures pratiques. Quelques participants ont exprimé la crainte que la certification ne représente un transfert de coûts des détaillants sur les marchés d'importation aux producteurs des pays en développement. Selon eux, le moteur principal de la certification était la concurrence et la différenciation des marques. Au vu de cette situation, certains ont posé la question de savoir s'il était réellement possible d'arriver un jour à une harmonisation des normes privées.

18. Des divergences d'opinion sont apparues au cours des discussions sur les coûts et les bénéfices de la mise en conformité pour les petits producteurs des pays en développement. Plusieurs participants ont exprimé la crainte que ces coûts excessifs n'empêchent en fait l'accès aux marchés des pays développés. En réponse, un intervenant a fait remarquer que beaucoup de ces frais étaient subventionnés par les donateurs et les gouvernements, et que les exportateurs des pays en développement en étaient les bénéficiaires directs. Des intervenants ont ajouté que les exploitants agricoles capables de faire de tels investissements de modernisation et de certification auraient la possibilité d'engranger des profits plus importants. Des exemples au Kenya montraient que des agriculteurs qui répondaient aux normes privées étaient capables d'augmenter la quantité et la qualité de leur production, et ce avec moins d'intrants.

19. Évoquant l'article 13 de l'Accord SPS, un participant s'est interrogé sur le rôle que les gouvernements des pays importateurs devraient jouer pour assurer que les entités non gouvernementales du ressort de leur territoire se conforment aux dispositions pertinentes de l'Accord SPS.

20. Il a été discuté de l'importance des normes privées pour les fruits et légumes frais, en comparaison avec d'autres produits alimentaires et agricoles, tels que les produits de la pêche et les produits carnés. Il a été noté que le respect des normes publiques nationales et internationales constituait une base adéquate pour l'exportation des poissons et des viandes. L'importance croissante des normes privées pour les produits frais s'expliquait en partie par le fait que les risques en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires étaient plus limités dans ce secteur dans le passé et que, par conséquent, l'intervention du gouvernement s'imposait moins.

21. Les moyens possibles de réduire les coûts de mise en conformité ont également fait l'objet d'une discussion. Un intervenant a proposé une nouvelle méthode basée sur l'analyse des risques qui permettrait aux petits producteurs des pays en développement de réduire les coûts de la certification tout en garantissant des résultats équivalents en matière d'assurance. Il a également été suggéré de développer une procédure systémique dans le but de limiter les dépenses liées à la certification multiple pour les producteurs qui sont en mesure de se conformer aux normes. L'intervenant a souligné le besoin de faciliter l'interprétation pratique des normes privées afin de permettre aux producteurs de trouver des moyens plus efficaces de les respecter et de réduire ainsi les coûts.

22. Certains intervenants ont décrit l'émergence de méthodes de coréglementation basées sur un partenariat public-privé dans certains pays européens comme une approche relativement nouvelle de la conformité. Les Pays-Bas ont donné des exemples où les autorités nationales travaillaient en étroite collaboration avec le HACCP néerlandais pour promouvoir les relations entre secteurs public et privé en matière de conformité; dans d'autres exemples fournis par le Royaume-Uni, les autorités étudiaient les moyens de mettre en commun les ressources publiques et privées.

23. Lors de la séance, il a été discuté de l'avenir des normes privées. Des préoccupations ont été exprimées concernant la tendance croissante de certaines normes privées à intégrer des questions nouvelles faisant intervenir diverses considérations de durabilité, ce qui rendrait plus difficile la distinction fondée sur le risque et se traduirait par des difficultés accrues pour les petits producteurs. Au cours de la séance d'information, il a également été question de l'impact possible des normes privées sur l'augmentation générale des prix des produits alimentaires. À cet égard, un participant a dit qu'il fallait veiller à éviter que cela n'ait pour résultat que seuls les marchés bénéficiant d'un pouvoir d'achat élevé soient approvisionnés en produits alimentaires.

24. Un participant a évoqué la relation entre le réseau Trade Standards Practitioners Network (TSPN), qui se concentre sur les normes privées, et le FANDC, qui s'intéresse aux normes publiques. De l'avis général, les deux devraient collaborer étroitement et de façon continue.

25. Les discussions ont mis en avant les points de vue opposés qui persistent au regard des normes privées. Alors que certains voyaient les normes privées comme une possibilité d'augmenter la qualité, d'autres les considéraient comme un obstacle au commerce. Il était généralement admis qu'il fallait prendre en compte les aspects négatifs des normes privées pour les petits producteurs et trouver des solutions. Le représentant de la GFSI a mis l'accent sur le fait que l'Initiative visait à assurer une offre régulière de produits alimentaires sûrs aux consommateurs, et non pas à ériger des obstacles au commerce, et a renouvelé son souhait d'approfondir les liens avec les normes publiques et de collaborer à cette fin plus étroitement avec les organisations internationales.

26. La séance d'information a donné lieu aux recommandations générales suivantes:

- l'importance de poursuivre les travaux visant à étudier et documenter les effets négatifs des normes privées sur la capacité des petits producteurs des pays en développement à accéder aux marchés d'exportation; et
 - la nécessité de promouvoir le dialogue et de renforcer les liens entre les systèmes de normes privées et les organismes internationaux de normalisation.
-