

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ATELIER SUR LES BONNES PRATIQUES
6 OCTOBRE 2008

Note du Secrétariat¹

I. RÉSUMÉ

1. Le 6 octobre 2008, le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) a organisé un atelier sur les bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine sanitaire et phytosanitaire (SPS) en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Quelque 250 personnes y ont participé, y compris des délégués du Comité SPS et 60 fonctionnaires de pays en développement dont la participation a été financée par le Fonds global d'affectation spéciale de l'OMC et le FANDC.

2. L'idée d'organiser un atelier sur ce thème est née au Comité SPS lorsque des Membres, y compris l'Égypte, ont souligné l'importance qu'il y avait à garantir que l'assistance technique dans le domaine SPS soit efficace et qu'elle réponde véritablement aux besoins des pays bénéficiaires.

3. Cet atelier a donné l'occasion d'étudier les Principes de Paris sur l'efficacité de l'aide (les Principes de Paris) dans le contexte du domaine très spécialisé de la coopération technique liée aux mesures SPS. La réunion est venue à point nommé vu le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Accra (Ghana) en septembre 2008, lors duquel les participants ont analysé l'efficacité de l'assistance au développement en général et sont convenus de la nécessité de prendre d'autres mesures audacieuses pour réformer la façon dont l'aide est octroyée et utilisée.

4. Cet atelier avait trois objectifs:

- examiner des données d'expérience concernant les bonnes pratiques dans des projets d'assistance technique relevant du domaine SPS, dans trois régions pilotes, et identifier des éléments de bonnes pratiques susceptibles d'être reproduits dans le cadre d'activités futures d'assistance;
- examiner ce qui est exigé des donateurs, des organismes de développement et des bénéficiaires pour diffuser et appliquer plus largement les bonnes pratiques identifiées; et
- examiner comment maximiser l'incidence positive de l'assistance technique dans le domaine SPS sur les résultats commerciaux.

5. L'atelier a été organisé en quatre séances. À la fin de chaque séance, les participants ont eu la possibilité de formuler des observations et de poser des questions. L'ensemble des exposés et un

¹ Le présent document a été établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et est sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits ou obligations dans le cadre de l'OMC.

podcast des discussions sont accessibles sur le site Internet du FANDC (en anglais uniquement) et sur le portail SPS du site Internet de l'OMC (http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/wkshop_oct08_f/wkshop_oct08_f.htm).

6. Les propositions concernant les activités de suivi ont porté sur les points suivants:

- la création d'un système permettant d'évaluer l'incidence de l'assistance technique de façon rapide et relativement aisée;
- la mise en place et l'utilisation d'indicateurs destinés à mesurer l'incidence de l'assistance technique;
- des études de cas sur la façon dont une approche de chaîne de valeur a amélioré les résultats commerciaux pour certains produits ou une analyse des effets cumulés de l'assistance technique dans le domaine SPS au fil du temps; et
- la coopération en cours avec le CIR afin de s'assurer que les questions SPS soient intégrées dans les plans de développement et processus budgétaires nationaux.

II. CONTEXTE

7. Les travaux de recherche menés conjointement par le FANDC et l'OCDE se sont fondés sur une enquête (G/SPS/GEN/816 et Add.1) dans le cadre de laquelle il avait été demandé aux Membres de l'OMC et aux points de contact de l'OCDE de désigner des projets SPS en Afrique orientale, en Amérique centrale et dans la sous-région du Grand Mékong qu'ils considéraient être des exemples de bonnes pratiques.² Au total, 24 projets ont été désignés par 19 organisations en réponse à cette enquête. Des entretiens ont ensuite été menés sur le terrain par des consultants, entre juin et août 2008, afin de recueillir les opinions des bénéficiaires sur les éléments constitutifs des bonnes pratiques en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre, les résultats et les incidences des 24 projets désignés.

8. Les conclusions du travail de recherche régional sont présentées dans trois rapports de recherche régionaux (G/SPS/GEN/871, G/SPS/GEN/872 et G/SPS/GEN/874) publiés en septembre 2008.³ Un tour d'horizon et une synthèse des résultats de recherche régionaux sur les bonnes pratiques sont exposés dans le document G/SPS/GEN/875.

9. Le travail de recherche sur les bonnes pratiques a pris appui sur les résultats d'activités antérieures du FANDC qui ont été menées en Afrique orientale, en Amérique centrale et dans la sous-région du Grand Mékong dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce. Il a permis de synthétiser les résultats des évaluations existantes concernant les capacités dans le domaine SPS, d'établir un inventaire de l'assistance technique et d'identifier les lacunes et les priorités qui n'avaient pas encore été abordées. Il a également réuni des fournisseurs et des bénéficiaires de l'assistance technique SPS au cours de trois consultations régionales en mai et juin 2008 afin de débattre des besoins prioritaires identifiés et de la mobilisation des ressources pour y répondre. Le

² Les pays inclus dans la recherche étaient les suivants: Afrique orientale (Kenya, Ouganda et Tanzanie), Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama) et sous-région du Grand Mékong (Cambodge, République démocratique populaire lao (RDP lao) et Viet Nam).

³ Les rapports de recherche régionaux portent les titres suivants: i) Bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS. Sous-région de l'Amérique centrale, de M. Jason Hafemeister (G/SPS/GEN/874); ii) Bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS. Rapport sur la région de l'Afrique orientale, de MM. Spencer Henson et Oliver Masakure (G/SPS/GEN/871); et iii) Bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS. Sous-région du Grand Mékong, de M. Cornelis van der Meer et de Mme Laura L. Ignacio (G/SPS/GEN/872).

document G/SPS/GEN/864 fournit un aperçu détaillé de ce travail et résume les besoins permanents de chaque région.

III. EXPOSÉS

10. Les résultats du travail de recherche régional ont été présentés par M. Spencer Henson (Afrique orientale), M. Cornelis van der Meer (sous-région du Grand Mékong) et M. Jason Hafemeister (Amérique centrale) au cours de la première séance de l'atelier. Lors de ces exposés, plusieurs éléments de bonnes pratiques dans la conception et la mise en œuvre de projets ont été soulignés, y compris: l'importance d'une préparation et d'une conception judicieuses des projets; une évaluation soignée et une hiérarchisation des besoins, et l'utilisation d'outils plus cohérents et rigoureux dans ce but; un examen approprié de la capacité d'absorption; la transparence et la communication; la flexibilité; la participation du secteur privé; une chronologie adéquate; une coordination et des efforts pour assurer des liens avec les activités connexes; une approche de chaîne de valeur, une gestion fondée sur les résultats, etc.

11. Ces exposés ont constitué des bases solides pour les participants qui se sont divisés en trois groupes au cours de la deuxième séance pour débattre des questions soulevées dans le contexte de leurs propres expériences et étudier comment la Déclaration de Paris de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide au développement pourrait s'appliquer, comment optimiser l'incidence positive de la coopération technique dans le domaine SPS sur les échanges et comment les bonnes pratiques pourraient être reproduites à plus grande échelle. Mme Nancy Gitonga, M. Mohammed Sidibe et M. Edmundo Toro Vallecillo ont présenté les conclusions des trois groupes en séance plénière.

12. Au cours du débat qui a suivi, Mme Fidelma O'Shaughnessy (EuropeAid) a expliqué comment la Commission européenne travaillait aux niveaux de la politique, de la stratégie et de la mise en œuvre pour accélérer les progrès concernant les Principes de Paris et, de cette façon, renforcer l'efficacité de l'aide qu'elle fournit.

13. La troisième séance a porté essentiellement sur les moyens de maximiser l'incidence positive de l'assistance technique dans le domaine SPS sur les résultats commerciaux. Trois exposés ont été présentés sur des exemples de projets de coopération technique dans le domaine SPS grâce auxquels il a été possible d'obtenir ou de maintenir l'accès aux marchés:

- Exposé de M. Guy Stinglhamber sur le Programme Initiative Pesticides (PIP) mis en œuvre par le COLEACP, une association interprofessionnelle à but non lucratif qui représente les intérêts collectifs des producteurs/exportateurs des États ACP et importateurs européens de fruits, de légumes, de fleurs et de plantes.
- Exposé de M. Daniel Orellana, du Service agricole étranger, Département de l'agriculture des États-Unis (USDA), sur le Programme USAID/USDA pour le renforcement des capacités commerciales sur les questions SPS dans le cadre de l'Accord de libre-échange États-Unis-Amérique centrale-République dominicaine (ALEAC-RD); et
- Exposé de M. Nguyen Huu Dat, Département de la protection phytosanitaire du Ministère de l'agriculture et du développement rural du Viet Nam, sur les résultats d'un projet financé par l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), qui a utilisé un traitement à la vapeur pour lutter contre les mouches des fruits présentes dans les fruits frais au Viet Nam et élargir ainsi l'accès aux marchés.

14. La quatrième et dernière séance était consacrée à l'avenir et, plus particulièrement, à la façon d'appliquer les bonnes pratiques afin d'améliorer l'incidence et la durabilité de l'assistance disponible, avec les exposés de Mme Linda Fulponi (OCDE) et de M. Michael Roberts (Secrétaire du FANDC).

IV. DÉBATS

15. Les exposés ont donné l'impulsion à des débats animés durant lesquels plus de 23 participants ont pris la parole pour poser des questions tout au long de la journée. Plus de la moitié de ces questions émanait de représentants de PMA.

16. Les participants ont largement souscrit aux conclusions des travaux de recherche régionaux présentés au cours de la première séance. L'importance d'une préparation judicieuse et le rôle essentiel des bénéficiaires dans la conception et la mise en œuvre des projets ont été soulignés. Quant à l'évaluation des besoins dans le domaine SPS, des participants d'Afrique orientale et d'Amérique centrale ont souligné l'utilité des consultations régionales du FANDC en mai et juin 2008, qui ont permis de mettre en évidence les principaux besoins et priorités dans le domaine SPS en se fondant sur les évaluations sectorielles existantes. Il y a également eu consensus sur l'importance qu'il y avait à améliorer la capacité des secteurs public et privé locaux pour renforcer les capacités dans le domaine SPS et, de cette façon, accroître la durabilité.

17. Cependant, les exposés et les débats ont montré que plusieurs éléments de moins bonne pratique subsistaient dans l'assistance technique SPS, par exemple une assistance technique parfois fragmentée et déterminée par l'offre, une attention insuffisante accordée à l'appropriation ou à la capacité d'absorption, une méthode d'évaluation et de hiérarchisation des besoins superficielle, une coordination inadéquate, une faible mobilisation du secteur privé, pas assez d'intérêt accordé au renforcement des capacités locales pour améliorer les capacités, et des investissements complémentaires limités dans les infrastructures. Il a été convenu que ces "mauvaises pratiques" devraient être évitées à l'avenir.

18. L'une des principales conclusions de cet atelier concernait la difficulté de mesurer l'incidence des projets SPS sur les résultats commerciaux, en particulier lorsque les objectifs avaient des chances d'être atteints à plus ou moins brève échéance ou lorsque plusieurs projets qui se chevauchaient et/ou étaient complémentaires contribuaient de différentes manières à la réalisation des objectifs. En pareil cas, il pouvait être difficile de distinguer les incidences des différentes interventions. Il a également été souligné que d'autres facteurs extérieurs au domaine SPS (par exemple, les frais de transport, les taux de change) influençaient souvent le résultat des activités de renforcement des capacités dans le domaine SPS. Cependant, en général, cette influence n'était pas bien comprise ou prise en compte. Ainsi, un orateur a fait observer que, même si les projets faisaient l'objet d'une évaluation, celle-ci n'incluait généralement pas une étude rigoureuse de l'incidence. Deux propositions ont été faites à cet égard: i) la création d'un cadre permettant d'évaluer les incidences de façon rapide et relativement aisée; et ii) la mise en place et l'utilisation d'indicateurs destinés à mesurer l'incidence.

19. La capacité d'absorption, illustrée par les différences en matière de gouvernance, de ressources humaines ou de niveau de développement du marché, etc., a été désignée comme un facteur très important qui avait une influence sur le succès de l'assistance technique liée au domaine SPS. Le rôle de la capacité d'absorption était particulièrement évident dans des projets régionaux dont les résultats dans les pays bénéficiant déjà d'une certaine capacité dépassaient en général ceux obtenus dans d'autres pays possédant une capacité d'absorption moindre. Les participants sont convenus que lors de la conception et de la mise en œuvre des projets, il faudrait accorder davantage d'attention au rôle influent de la capacité d'absorption sur la fourniture et les résultats de l'assistance.

20. Les avantages et les défis d'une approche régionale ont également été débattus dans le contexte de la capacité d'absorption. Bien qu'il existe souvent des différences entre les pays d'une même région, on a estimé qu'il était important de porter suffisamment attention au développement de la capacité et de la coordination régionales dans le domaine SPS afin d'optimiser les résultats et de consolider la durabilité sur le long terme. De même, il a été avancé que l'assistance technique pourrait créer des distorsions du marché, dans ou entre les pays d'une région, nuisant ainsi à la compétitivité, et que cela devrait être évité.

21. Les débats sur la hiérarchie SPS des fonctions et le niveau que les activités de renforcement des capacités devraient viser étaient liés à la capacité d'absorption. Il a été généralement convenu que les donateurs et les bénéficiaires devraient s'assurer que les niveaux de capacité moins élevés (comme l'application des bonnes pratiques de base en matière d'hygiène et de sécurité) soient atteints avant de répondre à des besoins situés plus haut dans la hiérarchie SPS (comme les fonctions d'analyse des risques à forte technicité ou la diplomatie dans le domaine SPS). Néanmoins, il a été indiqué que, dans certains cas, y compris lorsque les pays essayaient d'élargir l'accès aux marchés, il pouvait être nécessaire de travailler sur plusieurs niveaux simultanément.

22. Les participants étaient d'accord sur le fait qu'il fallait renforcer l'appropriation nationale dans la conception et la mise en œuvre des projets conformément aux Principes de Paris. Cependant, une question intéressante a été soulevée au sujet de l'opportunité de l'assistance déterminée par l'offre lorsque la problématique est nouvelle et/ou les bénéficiaires ne sont pas conscients de leurs besoins. Il a également été dit que les organisations externes devraient jouer un rôle important lorsqu'elles servent de médiateur et rassemblent différentes parties prenantes qui, souvent, ont des intérêts particuliers. La faible capacité de gestion de nombreux organismes publics de pays bénéficiaires a été mise en avant comme étant l'un des facteurs principaux entravant l'appropriation nationale.

23. Les avantages d'une approche de chaîne de valeur pour maximiser l'incidence de l'assistance technique sur les résultats commerciaux sont apparus comme une conclusion fondamentale, en particulier dans les constatations issues des recherches en Amérique centrale. L'approche de chaîne de valeur a été considérée comme un moyen de renforcer le cadre réglementaire de la gestion SPS et d'augmenter la capacité du secteur privé dans le contexte des possibilités et contraintes réelles du marché. Certains orateurs et participants ont souligné combien il importait de mettre en place des mesures incitatives et des mécanismes de partage des coûts pour améliorer les résultats et l'incidence de l'assistance disponible. Il a été noté que le partage des coûts et la participation des bénéficiaires avaient fait partie intégrante du PIP et que cela avait encouragé une utilisation plus efficace des ressources, et amélioré les résultats.

24. Certains participants ont exprimé des inquiétudes concernant l'équité dans la disponibilité et l'allocation des ressources pour l'assistance technique liée au domaine SPS. Certains craignaient que les activités d'assistance technique ne se concentrent sur les pays qui possédaient déjà les fondements d'un système SPS plutôt que sur ceux qui avaient des niveaux de capacité plus faible. De même, des participants ont souligné le besoin de garantir que les petits producteurs soient également visés par les activités de renforcement des capacités. Certains ont fait observer que le PIP avait bien fonctionné tout au long de la chaîne d'approvisionnement afin d'atteindre efficacement les petits producteurs.

25. Une autre préoccupation était liée au fait que l'assistance technique SPS avait tendance à mal s'intégrer dans le cadre plus large de l'aide au développement. Il a été également déclaré que l'assistance liée au domaine SPS ne reflétait généralement pas les étapes importantes de la coopération pour le développement comme les objectifs du Millénaire pour le développement ou les Principes de Paris. Cela était en partie lié au fait que la conception des projets était confiée à des experts de formation très technique qui ne prêtaient pas toujours dûment attention aux objectifs politico-économiques de développement international plus larges ni à l'influence d'autres facteurs présents dans l'environnement général du pays.

26. En terme de durabilité, le besoin de garantir la demande pour les fonctions et les services mis en place grâce à l'assistance technique a été avancé. Dans certains pays et/ou dans certains cas, il a été souligné que les pouvoirs réglementaires étaient utilisés pour créer une demande artificielle de certificats sanitaires ou tests obligatoires qui n'étaient pas exigés par le marché. Certains orateurs ont fait observer que séparer le pouvoir réglementaire de la prestation des services était une bonne pratique. De même, des commentaires ont été faits concernant les limites d'une formation en techniques avancées (par exemple, les méthodes complexes de diagnostics en laboratoire) lorsque les infrastructures et le matériel nécessaires pour utiliser ces compétences n'étaient pas disponibles dans les pays. À cet égard, l'intérêt qu'il y avait à combiner aide au développement des compétences, renforcement des institutions et équipement a été souligné.

27. L'importance du soutien et de l'engagement politiques a également été évoquée dans le contexte de la durabilité. À cet égard, certains participants se sont dits préoccupés par le fait que les instances dirigeantes ont une connaissance limitée du besoin et des avantages d'une capacité SPS, ainsi que la relation entre les questions SPS et le développement économique, la santé publique, etc.

28. Bien qu'il ait été reconnu que les Principes de Paris fournissait un bon cadre pour améliorer la fourniture, l'incidence et la durabilité de l'assistance technique, les moyens concrets de mettre en œuvre les bonnes pratiques sur le terrain étaient moins clairs. En outre, il a été observé qu'hormis un petit nombre de fonctionnaires travaillant pour les départements de la planification et de la coopération internationale, en général peu de gens connaissaient ces principes ou y étaient sensibilisés dans les pays bénéficiaires. Les propositions concernant les activités de suivi ont porté sur les points suivants:

- i) la nécessité de renforcer la sensibilisation aux Principes de Paris et aux bonnes pratiques en matière d'assistance technique dans le domaine SPS;
 - ii) la mise en place d'un cadre et d'indicateurs permettant d'évaluer les incidences de l'assistance technique de façon relativement rapide et aisée;
 - iii) des études de cas sur la façon dont une approche chaîne de valeur a amélioré les résultats commerciaux pour certains produits ou une analyse des effets cumulés de l'assistance technique dans le domaine SPS au fil du temps; et
 - iv) la coopération en cours avec le CIR afin de s'assurer que les questions SPS sont intégrées dans les plans de développement et processus budgétaires nationaux.
-