

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/TBT/W/167
27 juin 2001

(01-3225)

Comité des obstacles techniques au commerce

Original: anglais/
français/
espagnol

CADRE D'ACTION EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE MUTUELLE

Contribution de Canada

Durant le deuxième examen triennal, les délégations ont étudié diverses façons de faire dans le domaine de l'évaluation de la conformité, y compris les accords de reconnaissance mutuelle. Dans le cadre de cet examen, le Comité responsable a demandé aux Membres de fournir des renseignements sur les différents mécanismes utilisés sur leur territoire en ce qui a trait à l'acceptation des résultats des évaluations de la conformité. Le Canada est fier de présenter ce document d'information, qui rend compte de son expérience des activités de reconnaissance mutuelle et définit un cadre d'action en la matière.

I. RÉSUMÉ

1. En vue de réduire les obstacles non tarifaires au commerce que peuvent créer les normes, les règlements techniques et les procédures d'évaluation de la conformité qui s'y rattachent, le Canada a conclu des accords ou des arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM) dans divers secteurs d'activité. Or, comme la négociation et la mise en œuvre de ces ARM peuvent exiger beaucoup de travail, le Canada est arrivé à la conclusion que ni le gouvernement fédéral ni les autres principaux acteurs du processus de reconnaissance mutuelle (p. ex., les ministères chargés de la réglementation et les administrations infranationales) ne peuvent répondre favorablement à toutes les demandes rattachées à des ARM. Il fallait donc fixer des critères nationaux clairs pour assurer que les activités de reconnaissance mutuelle servent les intérêts économiques du Canada et des intéressés canadiens.

2. Pour établir les priorités des futures activités de reconnaissance mutuelle, il faudra avant tout tenir compte des avantages économiques tangibles qui découlent de ces activités; déterminer l'instrument réglementaire le plus approprié; obtenir l'appui des principaux intéressés; vérifier que les systèmes de réglementation des Parties potentielles à l'ARM sont fondamentalement compatibles; veiller à ce que suffisamment de ressources puissent être affectées à la négociation et à la mise en œuvre de l'ARM. Le cadre présente aussi un aperçu des priorités du Canada en vue de futures activités de reconnaissance mutuelle, lesquelles, pour l'instant, sont principalement axées sur la mise en œuvre réussie des ARM actuels.

II. OBJET

3. Élaborer un cadre d'action en matière de reconnaissance mutuelle dans les secteurs de production non visés par les normes sanitaires ou phytosanitaires (SPS), qui appuie et reflète les objectifs réglementaires du Canada ainsi que ses obligations et intérêts commerciaux bilatéraux et multilatéraux.¹

¹ Ce cadre est conçu pour s'appliquer aux produits ou aux secteurs entrant dans le champ d'application de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

III. CONTEXTE

4. Les normes et les règlements techniques peuvent, de toute évidence, constituer d'importants obstacles non tarifaires au commerce. Les fabricants sont souvent tenus de tester leurs produits pour qu'ils soient certifiés conformes aux différentes normes et exigences réglementaires de chaque pays avant de pouvoir les vendre sur les marchés locaux. Cette nécessité de soumettre les produits à divers tests et processus d'homologation, pour qu'ils soient conformes à des règles qui diffèrent d'un pays à l'autre, dresse des obstacles potentiels au commerce. Parmi ces obstacles, notons : les coûts accrus et les retards associés à la répétition des tests dans différents marchés; les coûts accrus de transport, si le produit doit être retourné dans le pays exportateur parce que jugé non conforme aux exigences réglementaires du pays importateur; les retards et les coûts associés aux inspections que pourraient réaliser les autorités du pays importateur.²

5. Au paragraphe 6.3 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), qui est issu du Cycle d'Uruguay, on reconnaît explicitement la valeur potentielle des ARM de la façon suivante:

Les Membres sont encouragés à bien vouloir se prêter, à la demande d'autres Membres, à des négociations en vue de la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle des résultats de leurs procédures d'évaluation de la conformité.

6. Les accords ou arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM)³ auxquels le Canada est devenu partie portent sur l'évaluation de la conformité (p. ex., les procédures d'essai et d'homologation permettant de déterminer la conformité d'un produit aux exigences d'une norme ou d'un règlement donné). Ces ARM visent des secteurs précis, pour lesquels ils assurent la reconnaissance des résultats d'inspection, des rapports d'essai ou des certificats de conformité produits par des organismes situés dans le territoire de la partie exportatrice (ou des parties exportatrices), mais qui sont jugés aptes à réaliser des essais répondant aux exigences réglementaires de la partie importatrice. Ces ARM visent à faciliter le commerce et à réduire le fardeau qui incombe à la fois à l'industrie et aux organismes de réglementation, d'une manière qui respecte les secteurs de compétence ainsi que les objectifs en matière de santé et de sécurité.

7. Au cours des cinq dernières années, le Canada a participé à la négociation d'un certain nombre d'ARM bilatéraux ou multilatéraux portant sur l'évaluation de la conformité. Le Canada a notamment conclu trois ARM multisectoriels avec l'Union européenne ainsi que la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein (les États de l'AELE/EEE), qui portent sur le matériel de télécommunications, la compatibilité électromagnétique, la sécurité électrique, les bonnes pratiques de fabrication (BPF) des produits pharmaceutiques et les embarcations de plaisance (ces dernières ne font cependant pas encore partie de l'ARM entre le Canada et la Suisse). Le Canada a aussi conclu, en 1997, un Arrangement de reconnaissance mutuelle, à la fois sectoriel et bilatéral avec la Corée concernant le matériel de télécommunications, de radio et de technologies de l'information. Parmi les arrangements multilatéraux du Canada dans le secteur des télécommunications figurent l'ARM avec l'APEC sur l'évaluation de la conformité du matériel de télécommunications et l'ARM sur l'évaluation de la conformité du matériel de télécommunications pour les Amériques, qui a été négocié sous les auspices de la Commission interaméricaine des télécommunications (CITEL). Enfin, des discussions en cours entre les Producteurs de vins de Nouveau Monde (PVNM) ont conduit à

Il ne concerne pas les activités de reconnaissance mutuelle qui se situent dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

²Une étude réalisée en 1996 par l'OCDE révèle que le respect des exigences en matière d'essais et d'homologation représente entre 2 et 10 pour cent des coûts totaux de production.

³Dans le contexte canadien, un accord est un instrument ayant force obligatoire conformément au droit international. L'accord a le même effet qu'un traité et est ratifié par l'exécutif. Un arrangement est un instrument international non contraignant sur le plan juridique, qui est contracté sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères.

l'ébauche d'un Accord d'acceptation mutuelle sur les pratiques de vinification entre certains PVNM (qui comprennent l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Chili, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et les États-Unis d'Amérique).

8. Les activités de reconnaissance mutuelle du Canada s'inscrivent dans le contexte plus vaste des activités du gouvernement rattachées à la coopération internationale en matière de réglementation, qui englobent l'accréditation et l'homologation; les ARM; l'équivalence (acceptation ou reconnaissance unidirectionnelle des politiques ou décisions réglementaires de pays étrangers); et l'harmonisation complète (règlements identiques ou utilisation de normes internationales). En outre, des organismes, comme le Conseil canadien des normes, participent activement à divers arrangements internationaux et régionaux fondés sur l'accréditation volontaire tandis que les organismes canadiens d'évaluation de la conformité participent à des ARM du secteur privé, comme le système des organismes d'homologation dans le cadre du système d'essais de conformité aux normes de sécurité de l'équipement électrique (IECEE) de la Commission électrotechnique internationale (CEI). En bref, même si les ARM conclus entre des gouvernements s'avèrent indéniablement utiles, il convient de noter qu'ils ne sont que l'un des instruments qui peuvent être utilisés pour réduire ou simplifier les exigences réglementaires. De plus, les ARM peuvent n'être qu'une étape d'un processus réglementaire à long terme, comme l'harmonisation complète.

IV. PROBLÉMATIQUE

9. À mesure que le concept général de l'ARM devient mieux connu, le Canada reçoit des demandes de pays désirant négocier de tels accords. Toutefois, le manque de ressources limite la capacité du Canada de répondre à ces demandes, puisque la négociation d'ARM, en particulier d'ARM multisectoriels, exige beaucoup de travail (p. ex., les négociations de l'ARM entre le Canada et l'UE ont duré trois ans). De plus, la mise en œuvre des ARM actuels a des répercussions considérables à court et à moyen terme sur les ressources humaines et financières.

10. Ces contraintes et les répercussions sur les ressources touchent les principaux intervenants canadiens dans le processus des ARM, y compris le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, les ministères chargés de la réglementation ainsi que les entités infranationales (c.-à-d. les provinces et territoires du Canada). En outre, même si l'évaluation des ARM actuels du Canada se poursuit encore, on se demande s'ils constituent bien le meilleur moyen d'atteindre divers objectifs de coopération en matière de réglementation.

11. En bref, il est nécessaire de disposer de critères clairs avant d'entreprendre des négociations sur de nouveaux ARM, de chercher à améliorer les ARM actuels ou de se lancer dans d'autres activités de coopération en matière de réglementation, afin d'assurer que ces activités continuent de refléter les intérêts commerciaux du Canada ainsi que les points de vue des partenaires et des autres parties intéressées au Canada. Il faut aussi tenir compte des contraintes sur le plan des ressources des diverses parties concernées, en particulier parce qu'il importe de mettre en œuvre efficacement les obligations contactées dans les ARM. Le texte qui suit présente les grandes lignes d'un ensemble de critères transparents permettant de déterminer l'opportunité d'une participation canadienne à une activité de reconnaissance mutuelle.

V. CRITÈRES D'ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS EN MATIÈRE D'ARM

12. Du point de vue du Canada, il faut considérer certains critères essentiels pour établir les priorités des activités de reconnaissance mutuelle, entre autres : démontrer clairement les avantages commerciaux et réglementaires tangibles qui découlent de la conclusion d'un ARM; évaluer les instruments réglementaires de rechange; obtenir l'appui des partenaires gouvernementaux et des intervenants; vérifier que les systèmes réglementaires des parties contractantes potentielles sont fondamentalement compatibles; veiller à ce que l'on dispose des ressources voulues pour mener à bien les négociations sur l'ARM et le mettre en œuvre efficacement.

A. DÉMONSTRATION DES AVANTAGES ET ÉVALUATION DES SOLUTIONS DE RECHANGE

13. Les activités de reconnaissance mutuelle doivent permettre de répondre à un besoin clairement identifié. Autrement dit, on ne doit pas supposer *a priori* qu'il sera avantageux d'assujettir tous les domaines de la réglementation à un ARM. Il importe aussi d'évaluer les instruments de rechange qui pourraient être utilisés pour favoriser la coopération dans le domaine de la réglementation et de se demander si l'ARM doit couvrir plusieurs secteurs ou se concentrer sur un seul. Un ARM multisectoriel offre, entre autres avantages, la possibilité d'arriver à des compromis pendant la phase de négociation et de mieux sensibiliser le public au moment de la conclusion de l'ARM. Par contre, il est presque toujours plus facile de négocier et de mettre en œuvre les ARM portant sur un seul secteur.

14. Que l'on envisage un ARM portant sur un seul secteur ou plusieurs secteurs, il faut que le secteur ou les secteurs en question donnent lieu à un volume considérable d'exportations (ou présentent un potentiel commercial incontestable) et que tout indique qu'un ARM réduirait sensiblement les obstacles et les coûts d'opération. La différence entre les normes ou les procédures d'évaluation de la conformité de chaque pays doit en outre porter un préjudice grave aux secteurs ou produits que l'on envisage d'assujettir à un ARM. Dans certains cas, les exigences réglementaires ne causent pas un préjudice suffisant pour justifier l'affectation des ressources nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un ARM. En outre, compte tenu de la complexité de certaines exigences réglementaires, il est possible que l'ARM ne soit pas le meilleur instrument pour réduire ou simplifier ces dernières. Lorsque la culture réglementaire des parties est visiblement différente, il serait peut-être mieux d'étudier d'autres options, y compris l'utilisation d'instruments de rechange qui pourraient favoriser la coopération dans le domaine de la réglementation.

15. Il existe d'autres questions à prendre en considération dans le cadre de l'analyse des coûts-avantages d'un ARM possible, dont l'incidence sur les systèmes réglementaires, les coûts et les avantages qui en découlent pour le consommateur, les coûts potentiels de la mise en œuvre tant au niveau national qu'infranational et les effets potentiels sur les fournisseurs canadiens des produits qui pourraient entrer dans le champ d'application d'un ARM.

B. PRINCIPAUX ACTEURS

16. Dans le contexte canadien, les principaux acteurs du processus de reconnaissance mutuelle comprennent les agents de la politique commerciale de tous les paliers de gouvernement; les agents chargés des politiques de réglementation, qui, selon le secteur de compétence, peuvent travailler pour le gouvernement fédéral, provincial ou territorial ou même les administrations municipales; les inspecteurs; l'industrie, tout particulièrement les exportateurs; les organismes d'évaluation de la conformité et d'accréditation; et les consommateurs. Les intérêts généraux de tous les acteurs sont présentés ci-dessous. Il pourrait aussi y avoir d'autres intéressés selon la nature de l'ARM.

17. Les partenaires concernés au niveau infranational (c.-à-d. les provinces et les territoires) comprennent évidemment les agents de la politique commerciale et, dans les domaines de réglementation de compétence infranationale, les instances réglementaires, dont les inspecteurs, qui ont tous pour intérêt et responsabilité de protéger la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, tout en veillant à ce que l'obligation de rendre compte soit respectée. À long terme, les autorités de réglementation – tant au niveau national qu'infranational – profitent également de l'utilisation optimale des ressources engendrée par un ARM, car les ressources publiques restreintes peuvent alors être libérées et affectées à d'autres tâches réglementaires. Le dialogue et l'échange d'information entre les autorités de réglementation, qui sont inhérents à la négociation et à la mise en œuvre d'un ARM, sont également bénéfiques. En particulier, l'interaction entre les autorités de réglementation leur permet de se familiariser et de se sentir plus à l'aise avec les systèmes en place dans d'autres pays, de réagir plus efficacement lorsque des problèmes se posent et d'être au courant des dernières pratiques exemplaires d'autres instances.

18. De manière générale, les exportateurs profitent grandement des accords ou des arrangements de reconnaissance mutuelle sur l'évaluation de la conformité. Pour les exportateurs, ces accords se traduisent en effet par un accroissement des débouchés pour leurs produits réglementés, puisqu'ils éliminent la nécessité de procéder à des essais répétitifs et leur permettent de satisfaire aux exigences réglementaires d'autres pays d'une façon simplifiée et rentable. Toutefois, les producteurs de biens destinés au marché intérieur peuvent aussi être touchés par les répercussions d'un ARM. Parmi les autres parties concernées par le processus de reconnaissance mutuelle figurent les organismes d'évaluation de la conformité, les organismes d'accréditation et les consommateurs. Les organismes d'évaluation de la conformité s'intéressent principalement à l'incidence qu'un ARM peut avoir sur leurs activités, y compris la possibilité qu'ils aient à vérifier la conformité d'un plus grand nombre de produits canadiens avec des exigences étrangères, mais qu'ils aient moins d'essais à mener sur des produits étrangers destinés au marché intérieur. Pour leur part, les organismes d'accréditation (p. ex., le Conseil canadien des normes) interviennent généralement dans le processus pour vérifier la compétence technique des organismes d'évaluation de la conformité qui participent à l'ARM, permettant ainsi de renforcer la confiance entre les autorités de réglementation. Les consommateurs, qui sont souvent représentés par des associations, veulent généralement s'assurer que les ARM n'auront aucun effet négatif en matière de santé, de sécurité et d'environnement (ce qui ressemble à l'objectif des organismes de réglementation et des inspecteurs). En outre, les ARM peuvent de toute évidence avoir des avantages pour les consommateurs, en facilitant l'accès à des produits de qualité et d'un prix raisonnable.

19. Comme les partenaires gouvernementaux et les intervenants apportent un appui important, il est essentiel non seulement de les consulter avant d'ouvrir des négociations sur un ARM, mais aussi de leur fournir sans cesse des renseignements complets tout au long des négociations (bien entendu, dans certains domaines, ces partenaires pourraient participer de près à la mise en œuvre de l'ARM.). Il ne faut certes pas sous-estimer le rôle des partenaires et des intervenants dans ce processus. Ainsi, un manque de soutien de la part des instances infranationales dans leurs secteurs de compétence respectifs soulèverait assurément de sérieuses questions sur la pertinence de poursuivre les activités de reconnaissance mutuelle dans le secteur envisagé.

C. COMPATIBILITÉ SYSTÉMIQUE

20. Pour que l'on puisse réussir à conclure et à mettre en œuvre un ARM ayant force obligatoire, les systèmes de réglementation des parties à l'accord potentiel doivent être fondamentalement compatibles. Les parties doivent respecter les disciplines de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC. Elles doivent également disposer de compétences et d'infrastructures techniques comparables dans le secteur ou les secteurs envisagés aux points de vue des normes, de l'évaluation de la conformité (p. ex., les procédures d'essai et d'homologation) et de la réglementation. Le partenaire de l'ARM potentiel doit aussi posséder un système de suivi de la production et un appareil judiciaire crédibles, auxquels peuvent recourir, au besoin, les consommateurs canadiens. Même si tous ces critères sont remplis, les différentes exigences des signataires à l'ARM en matière d'évaluation de la conformité dans certains secteurs peuvent néanmoins faire obstacle à la mise en œuvre.

D. RESSOURCES

21. Comme on l'a noté plus haut, tous les acteurs manquent de ressources pour réaliser des activités de reconnaissance mutuelle. Or, comme l'ont montré les ARM actuels du Canada, les ressources doivent être suffisantes pour couvrir les consultations, les négociations et la mise en œuvre des ARM potentiels. Les activités rattachées à de nouveaux ARM – dont les coûts doivent être pris en charge dès le départ, alors qu'elles ne donnent des avantages qu'à long terme – doivent donc être reconnues comme prioritaires par rapport à d'autres dossiers. En règle générale, cependant, les intéressés seraient responsables des besoins en ressources humaines et financières découlant de leur participation aux activités en question. À ce propos, la mesure dans laquelle ils se montrent disposés à

engager des ressources donne une bonne indication de leur intérêt et de leur détermination à l'égard de ces activités.

VI. OBJECTIFS PRIORITAIRES DES FUTURES ACTIVITÉS DE RECONNAISSANCE MUTUELLE

22. À l'heure actuelle, le Canada veut avant tout réussir à mettre en œuvre les ARM qu'il a déjà conclus, en particulier les accords avec les pays européens. Pour l'instant, les efforts visent à renforcer la confiance pour la plupart des annexes de ces accords, mais il reste diverses questions à résoudre. Le Canada vise aussi en priorité à rendre effectif l'Accord d'acceptation mutuelle sur les procédés de vinification entre les Producteurs de vins du Nouveau Monde. Dans le secteur des télécommunications, Industrie Canada a négocié des ARM avec l'APEC et la CITELE, qu'il est en train de mettre en œuvre. En ce qui a trait aux produits pharmaceutiques, Santé Canada envisage de conclure un ARM sur les bonnes pratiques de fabrication avec l'Australie. Cet ARM s'apparenterait beaucoup aux annexes sur les produits pharmaceutiques qui figurent dans les ARM entre le Canada et les pays européens.

23. En ce qui concerne les « nouvelles » activités, il importe de poursuivre un dialogue régulier sur la réglementation avec nos principaux partenaires. Toutefois, aucun pays ne semble émerger, en ce moment, comme un candidat à un ARM multisectoriel dans le plein sens du terme.
