ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/1100
27 juin 2011

(11-3144)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires Original: espagnol

INCIDENCE DES NORMES PRIVÉES CONCERNANT LES PRODUITS ALIMENTAIRES DANS LES PAYS DU CÔNE SUD: COÛTS ÉCONOMIQUES ET IMPLICATIONS JURIDIQUES

Communication présentée par l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA)

La communication ci-après, reçue le 23 juin 2011, est distribuée à la demande de l'IICA.

---

1. Le présent document est un extrait des principales conclusions de l'étude intitulée "Incidence des normes privées concernant les produits alimentaires dans les pays du cône Sud".

1. Rappel

2. Saint-Vincent-et-les Grenadines ayant formulé une préoccupation dans le cadre du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (Comité SPS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2005, une série de consultations, d'enquêtes et de discussions a été consacrée à l'incidence et aux implications des normes privées dans la production et la commercialisation des produits agroalimentaires. Cette dynamique, créée au sein du Comité SPS, a incité l'IICA à assurer le suivi de la question et à favoriser la discussion dans ses pays membres.

3. Au Comité vétérinaire permanent (CVP) des pays du cône Sud (constitué par l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Paraguay et l'Uruguay) la question des normes privées et les discussions sur cette question dans le cadre multilatéral ont revêtu un intérêt particulier. Ainsi, par le biais de la coopération technique entre l'IICA et le CVP, la question des effets des normes privées a été analysée et il a été convenu de la nécessité de mener une étude qui permette de déterminer les incidences économiques et juridiques de ces normes sur la production et le commerce de la viande bovine dans la région Sud. En concertation avec le Programme d'insertion agricole[1], les grandes lignes d'une action régionale ont été élaborées et le déroulement de l'étude a fait l'objet d'un suivi attentif.

4. Les objectifs de l'étude étaient les suivants:

a) déterminer, au moyen d'une recherche qualitative approfondie, les coûts associés à la mise en œuvre des normes privées requises par les chaînes de vente au détail et d'autres industries alimentaires, et à la démonstration du respect de ces normes, auxquels les producteurs et les entreprises exportatrices du secteur de la viande bovine d'Argentine, d'Uruguay, du Brésil, du Paraguay et du Chili doivent faire face.

---

[1] Constitué par la Fondation-Institut pour les négociations internationales sur l'agriculture (INAI), le Centre du secteur laitier (CIL), la Société rurale argentine (SRA), les confédérations rurales argentines (CRA), la Fédération agraire argentine (FAA), le Fonds multilatéral d'investissement (FOMIN) et la Banque interaméricaine de développement (BID), http://www.insercionagricola.org.ar/.

(L'étude n'a pas porté sur la Bolivie, compte tenu des caractéristiques de sa production et parce qu'elle est importatrice nette de viandes bovines et que sa branche de production n'est pas intégrée au niveau international.)

b) analyser les aspects juridiques de ces normes, s'agissant de leur compatibilité avec les dispositions de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

2. Approche adoptée dans l'étude

5. Grâce aux enquêtes effectuées, l'étude a permis de recueillir directement des renseignements concernant l'incidence des normes privées sur le secteur exportateur de produits carnés des pays en question et de mener une étude juridique de vaste portée sur les normes privées, le cadre juridique multilatéral et le rôle que les autorités officielles des pays jouent en la matière.

3. Résultats de l'étude

6. L'analyse des réponses données par les producteurs et industriels de la région fait apparaître que l'adoption de normes privées, au moins pour l'exportation de viande bovine, est une condition essentielle pour parvenir à vendre sur les marchés développés.

7. Cette évolution va s'accentuer au fil des années. Sa rapidité dépendra des capacités d'adaptation des exportateurs, du rôle joué par les secteurs officiels et de l'apparition de nouvelles exigences des importateurs et des chaînes de vente au détail.

8. On relève que ces pratiques sont de plus en plus fréquentes dans le commerce international et que les avantages et les possibilités offerts à l'exportateur par les certifications privées, ainsi que par leurs implications et leurs coûts de mise en œuvre, sont davantage reconnus.

9. Ces exigences sont dues principalement à l'intensification des processus destinés à accroître la confiance des consommateurs et à offrir des garanties en matière d'innocuité des produits alimentaires. Lorsqu'elles sont reprises à leur propre compte par une entreprise et/ou un établissement primaire, elles peuvent devenir un instrument puissant d'organisation interne (registres, gestion des réclamations, audits, etc.) et, si elles sont conçues par la direction générale, les coûts initiaux de leur mise en œuvre et de la certification ultérieure sont finalement réduits.

10. De plus, le fait que la viande est un des produits ayant été le plus l'objet d'innovations et de nouveaux règlements visant à accroître la sécurité sanitaire et l'innocuité (de fait, sa qualité est étroitement liée à cet aspect), en raison d'événements dans le domaine de la santé des animaux et des personnes ayant entamé la confiance dans les produits carnés, confirme cette tendance dans ce secteur. Les secteurs de la viande de la région ne sont pas restés étrangers à ces changements et ont dû adopter des systèmes de traçabilité et de lutte contre les organismes pathogènes, le système HACCP parmi beaucoup d'autres. On présume que ces innovations ont abouti à la création d'un système cohérent permettant de répondre aux nouvelles exigences des acheteurs.

11. La dynamique des marchés internationaux des viandes bovines, qui mérite, en outre, d'être examinée, est double: on observe une évolution sanitaire – en raison de la présence de la fièvre aphteuse dans la région – et une évolution liée à la qualité commerciale, qui a amené les entreprises de la région à adopter des profils commerciaux différents. Cette situation commerciale est à l'origine de rythmes différents dans la mise en œuvre des nouvelles normes: dans les cas où les marchés les plus actifs ont été les moins exigeants en matière de qualité et de sécurité, et dans ceux des marchés les plus attractifs offrant de meilleurs prix relatifs où les processus sont accélérés.

12. Cependant, si les normes privées aident les entreprises à améliorer leurs systèmes de production et, par conséquent, à accroître leur efficacité, elles représentent par ailleurs des facteurs d'exclusion des marchés. Les interviews réalisées font apparaître clairement les éléments suivants:

a) les coûts de la mise en œuvre sont rapidement assumés par la quasi- totalité des entreprises chefs de file de la région, sauf dans des situations spécifiques;

b) l'adoption de ces normes permet d'obtenir de meilleurs prix et de se positionner sur le marché international;

c) les coûts des infrastructures, mais surtout des ressources humaines et de la formation, tendent à réduire les possibilités d'obtenir des certifications de normes privées;

d) les normes privées ont donc une incidence sur les pays relativement moins développés, leurs entreprises et leurs producteurs;

e) les coûts de la certification sont inférieurs à ceux de la mise en œuvre, ce qui permet d'écarter l'idée ancienne selon laquelle la certification rend le commerce des viandes bovines non viable;

f) les coûts de la mise en œuvre sont faciles à absorber par les grandes et moyennes entreprises qui ont une assise financière suffisante pour recruter des experts et former leur personnel;

g) les coûts de l'accréditation des laboratoires ne sont pas élevés, pour ce qui est de l'échantillon étudié, d'autant que la majorité de ces laboratoires ne font pas partie des entreprises exportatrices; mais il ne faut pas exclure qu'ils voient l'un des principaux obstacles au respect des normes privées.

13. En définitive, l'existence de normes privées plus rigoureuses que les normes publiques réduit les possibilités d'accès des pays relativement moins développés et des entreprises ou producteurs qui n'ont pas les dimensions suffisantes pour envisager des investissements dans les infrastructures, les ressources humaines, la formation, etc. Cela signifie que l'adoption de normes privées requiert des ressources proportionnées au volume de la production de chaque entreprise.

14. Le second objectif de l'étude consistait à analyser le cadre juridique, afin de déterminer s'il est nécessaire que les gouvernements soient les garants de la mise en œuvre de l'Accord SPS et évitent ainsi qu'une atteinte soit portée ou un préjudice soit causé aux droits acquis par les Membres à l'issue du Cycle d'Uruguay; ainsi qu'à réfléchir aux aspects spécifiques de l'Accord SPS qui doivent être examinés lorsqu'il s'agit d'appliquer des normes privées dans le commerce multilatéral.

15. Les réponses contenues dans le rapport descriptif adopté par le Comité SPS sur la base des réponses données par les Membres au questionnaire distribué en décembre 2008 montrent à l'évidence que les prescriptions figurant dans les normes privées ne sont pas toujours conformes aux dispositions de l'Accord SPS.

16. La question est d'autant plus préoccupante que si les normes privées fixent aux marchés des conditions dont le respect est "facultatif", elles constituent dans la pratique des conditions d'accès. En conséquence, elles pourraient acquérir, dans le commerce international, une importance semblable à celle des normes officielles et devraient donc faire l'objet de l'intervention des gouvernements et des organisations internationales de référence.

17. Comme il est indiqué dans l'introduction, l'objectif du présent document n'est pas de poursuivre un débat théorique sur les coûts ou les avantages des normes privées mais de fournir des éléments éclairant le défi qui consiste pour les gouvernements à faire face à des situations nouvelles, imprévues lors des négociations du Cycle d'Uruguay, qui impliquent des scénarios complexes devant être abordés au niveau multilatéral, au moyen des instruments créés dans le cadre juridique des accords existants.

18. Par conséquent, la première conclusion tirée de cette section de l'analyse juridique est que les normes privées sont une réalité nouvelle et se développent, et que la situation qu'elles créent doit donc être examinée par les gouvernements.

19. Cette conclusion découle de la description, faite dans le cadre de cette étude, de la relation normes privées-commerce international dans un cadre juridique plus vaste que le système du GATT/de l'OMC, qui indique qu'il convient que les gouvernements définissent des lignes d'action pour éviter que ces normes altèrent les dispositions de l'Accord SPS, en utilisant les instruments prévus par ce dernier.

20. Si, au contraire, les gouvernements n'agissaient pas, cela reviendrait à accepter tacitement que les règles du GATT/de l'OMC, notamment les dispositions de l'Accord SPS, ont perdu toute force obligatoire face à la nouvelle réalité créée par le rôle de plus en plus important des normes privées dans le système commercial mondial.

21. Pour sa part, le Codex Alimentarius a inscrit à l'ordre du jour du Comité de juillet 2009 le traitement des normes privées.[2] Dans le cadre de la réunion tenue par la Commission des mesures sanitaires de la CIPV en 2008, divers Membres se sont déclarés préoccupés par la prolifération des normes privées et ont demandé à la Commission d'examiner les implications de ces normes. En mai 2008, l'OIE a adopté la Résolution n° XXXII sur les implications des normes privées dans le commerce international des animaux et des produits d'origine animale.

22. La deuxième conclusion de cette section est la suivante: les instruments permettant de répondre à ces interrogations figurent dans la lettre et l'esprit de l'Accord SPS proprement dit et l'instance compétente est le Comité SPS, qui dispose, dans le cadre de son programme de travail, des éléments permettant de mener cette tâche. L'OIE a déjà indiqué que le Comité SPS devait être utilisé comme un forum permettant aux pays d'identifier et de discuter des problèmes spécifiques dont ils ont l'expérience du fait de l'application de normes privées.[3]

23. La troisième conclusion est que dans le cadre des travaux du Comité, les Membres devraient étudier toutes les possibilités de renforcer l'analyse des préoccupations suscitées par la mise en œuvre des normes privées, en ce qui concerne, entre autres: la transparence, l'équivalence, l'harmonisation, le régionalisme et le traitement spécial et différencié (TSD). Il faut espérer à cet égard que le Groupe de travail spécial[4] définira une vaste série d'actions pour que les gouvernements puissent intervenir dans la nouvelle situation créée par l'irruption des normes privées.

24. La quatrième conclusion est que les organismes internationaux de référence doivent jouer un rôle fondamental dans le soutien au Comité SPS, aux fins du suivi et de l'analyse des normes privées à la lumière des normes internationales.

25. À titre indicatif, et sans prétendre énumérer les actions possibles, la section ci-après indique des lignes d'action qui peuvent contribuer à une meilleure coordination entre les instances

[2] ALINORM 09/32/REP, paragraphes 246 à 271.
[3] Document G/SPS/GEN/822 du 25 février 2008.
[4] G/SPS/W/30.

multilatérales et les gouvernements, s'agissant du rôle que les normes privées jouent actuellement dans le commerce international.

Que peut faire le Comité SPS?

1. Élaboration de lignes directrices relatives à l'article 13

26. S'agissant de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures et de mécanismes positifs pour favoriser le respect des dispositions de l'Accord par les institutions autres que celles du gouvernement central, et compte tenu des éléments exposés, il conviendrait que le Comité SPS aborde l'élaboration de lignes directrices relatives à la mise en œuvre de l'article 13, proposée par certains Membres.[5]

27. Le Comité pourrait alors analyser et proposer les mesures raisonnables que les gouvernements devraient prendre et suggérer celles qu'ils devraient éviter. En effet, les Membres disposent, dans cet article, d'un instrument positif qui doit être utilisé aux fins du respect de l'Accord. Au-delà des précisions juridiques pouvant être apportées sur la base du libellé de l'article 13, les Membres ont l'obligation, aux termes de cet article, de prendre toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour faire en sorte que les entités non gouvernementales de leur ressort territorial se conforment aux dispositions de l'Accord. Plusieurs auteurs se sont déclarés favorables à une interprétation large de l'expression "entités non gouvernementales".[6] C'est pourquoi nous recommandons au Comité SPS, sans préjudice de la formulation d'autres interprétations possibles, d'entreprendre les travaux d'élaboration de lignes directrices favorisant la mise en œuvre de l'article 13, étant donné que c'est aux gouvernements qu'il incombe, dans le cadre du Comité SPS, de préciser et d'utiliser cet instrument. Maintenir le Comité en marge de la réalité décrite plus haut et laisser les gouvernements sans possibilités d'agir reviendrait à admettre qu'ils ont perdu leur rôle de garants des règles établies et que l'OMC n'a pas pu être le cadre du débat sur les solutions ni de l'élaboration de celles-ci.

2. Inscription des normes privées à l'ordre du jour

28. En deuxième lieu, s'agissant des questions inscrites à l'ordre du jour permanent du Comité SPS, il convient de signaler que presque toutes les inquiétudes formulées dans le rapport descriptif au sujet de l'application de normes privées figurent à cet ordre du jour. Chacun des points qui y sont inscrits, et qui correspondent aux questions soulevées par la mise en œuvre des mesures sanitaires et phytosanitaires imposées par les gouvernements, reflète la quasi-totalité des préoccupations concernant l'application des normes privées.

29. Il conviendrait d'inclure dans les préoccupations des Membres concernant les normes privées les questions ci-après, qu'ils ont prévu de traiter dans le cadre de leurs activités: problèmes commerciaux spécifiques, fonctionnement des dispositions sur la transparence, traitement spécial et différencié, équivalence, zones exemptes de parasites ou de maladies, assistance technique et coopération.

30. De même, un point concernant l'examen et le fonctionnement de la mise en œuvre de l'Accord SPS figure à l'ordre du jour du Comité, quoique de façon non permanente. Il existe aussi un point relatif à la surveillance de l'utilisation des normes internationales. De plus, un point spécifique concernant la préoccupation ayant trait aux normes privées et commerciales a été ajouté. Comme l'OIE l'a indiqué[7] sur la base de la discussion, le Comité SPS pourrait émettre des recommandations que les Membres pourraient prendre en compte pour leurs actions futures. Compte tenu de ce qui

[5] Documents G/SPS/W/245 et G/SPS/W/236.

[6] Bohanes et Sandford, dans SIEL, 2008:38; Gascoine et O'Connor and Company, dans le document de l'OMC G/SPS/GEN/802.

[7] Document G/SPS/GEN/822 du 25 février 2008.

précède, ces points de l'ordre du jour du Comité pourraient être adaptés, même s'ils reflètent les questions soulevées par la mise en œuvre des mesures sanitaires et phytosanitaires imposées par les gouvernements, pour tenir compte des préoccupations exprimées au sujet des normes privées.

3. Réunions périodiques avec des entités certificatrices

31. À la demande des Membres, des réunions pourraient être organisées pour analyser conjointement et au cas par cas des questions systémiques, par exemple la transparence et l'harmonisation, et spécifiques, ce qui permettrait de traiter les difficultés ponctuelles que les Membres peuvent rencontrer à l'exportation. Les réunions avec les entités qui élaborent et certifient les normes privées pourraient être des ateliers ou des réunions *ad hoc* dans le cadre des réunions du Comité SPS.

4. Suivi et transparence

32. Il est suggéré aux Membres d'accorder, dans le cadre du Comité SPS, une attention particulière à deux questions qui, si elles étaient intégrées dans les tâches du Comité, pourraient contribuer considérablement au respect des dispositions de l'Accord:

- Le suivi permanent de l'évolution des normes privées, qui implique l'identification de leurs effets sur le commerce et l'analyse des questions commerciales spécifiques qui peuvent se poser; l'élaboration de programmes d'assistance technique; la compatibilité avec les disciplines SPS et les normes internationales de référence, aux fins de laquelle le Comité devrait, entre autres mesures, collaborer étroitement avec le Codex, l'OIE et la CIPV;

- La notification des projets de normes privées à un stade précoce; il serait créé un mécanisme de transparence, dans le cadre du Comité SPS, au moyen duquel les entités élaborant des normes privées publieraient leurs projets de manière que les pays et les agents commerciaux intéressés puissent les analyser et formuler des observations ou des suggestions, selon le cas.

<u>Que pourrait recommander le Comité aux gouvernements</u>?

a) Une des recommandations pertinentes que le Comité pourrait formuler à l'intention des gouvernements serait d'adopter des voies à suivre possibles pour traiter les incidences particulières que les normes privées ont actuellement sur les pays en développement exportateurs de produits agricoles et d'étudier d'autres possibilités. À cet égard, l'OIE a recommandé, bien que la question des normes privées soit une question mondiale, que le Comité SPS concentre son attention sur les répercussions qu'ont les normes privées sur la capacité des pays en développement à accéder aux marchés mondiaux.[8]

b) Une autre recommandation intéressante que le Comité pourrait faire consisterait à encourager les échanges permanents entre les gouvernements et les organismes internationaux de référence pour que ces derniers puissent répondre à des demandes de renseignements et conseiller les organismes nationaux et d'autres parties intéressées, au sujet des questions qui peuvent découler de la mise en œuvre de la réglementation officielle par rapport aux exigences contenues dans les normes privées, et qui portent sur l'existence de la réglementation internationale de référence, la portée et l'application de celle-ci, la compatibilité ou l'incompatibilité de cette

[8] Document G/SPS/GEN/822.

réglementation avec les exigences imposées par les normes privées, etc. De plus, il serait prudent que les gouvernements des pays importateurs soient en contact permanent avec les entreprises qui élaborent et certifient, sur leur territoire, des normes privées aux fins de l'accès au marché.

Que pourraient faire les gouvernements?

a) Se réunir avec les entités qui élaborent et certifient les normes privées, ainsi qu'avec les importateurs et les exportateurs, pour analyser les exigences contenues dans les règles officielles par rapport à celles qui figurent dans les normes privées, communiquer les préoccupations soulevées dans le cadre du Comité et s'efforcer, avec les acteurs concernés, de rechercher des solutions qui contribuent au respect de l'Accord. En outre, il est recommandé d'inviter à ces réunions des représentants des organismes internationaux de référence.

b) Mettre en œuvre des projets d'assistance technique et de formation spécifique à l'intention des petits producteurs ainsi que des petites et moyennes entreprises. Il faut tenir compte du fait que l'un des rôles fondamentaux des gouvernements est de garantir que le commerce international se traduira par la croissance et le développement des peuples. Il incombe aux gouvernements de faire en sorte que les acteurs les plus vulnérables et les régions les plus défavorisées de la planète, qui vivent généralement de l'exportation de leurs produits primaires, puissent bénéficier des avantages du commerce international et espérer que leurs productions accèderont aux marchés les plus exigeants.

Il est possible d'obtenir la version intégrale du document aux adresses Internet suivantes:

http://www.infoagro.net/salud
http://www.insercionagricola.org.ar/
http://www.iica.org.uy/
http://www.cvpconosur.org

La version anglaise paraîtra prochainement; pour en savoir plus, prière de s'adresser à Lourdes Fonalleras (Lourdes.Fonalleras@iica.int).

_____