

## Bilan de la mise en œuvre de l'Accord SPS – le troisième examen

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) est maintenant en vigueur depuis plus de 14 ans. Depuis la quatrième Conférence ministérielle qui a eu lieu à Doha en 2001, le Comité SPS doit examiner le fonctionnement de l'Accord tous les quatre ans au moins<sup>1</sup>. Le premier examen<sup>2</sup> a été effectué en 1999 et un deuxième<sup>3</sup> finalisé en 2005. Le troisième examen est en cours. Quelques premiers débats informels ont déjà eu lieu sur la base de soumissions de membres de l'OMC et d'une documentation de base préparée par le Secrétariat de l'organisation. À supposer que le calendrier<sup>4</sup> convenu en août 2008 soit respecté, un projet de rapport sera présenté au cours des semaines à venir, avant une série de réunions et de consultations informelles durant l'été. Celles-ci devraient déboucher sur l'adoption formelle du rapport du Comité SPS sur le troisième examen les 14 et 15 octobre 2009.

Les observations qui suivent sont tirées du document d'information<sup>5</sup> sur le troisième examen qui a été présenté au Comité SPS par le Secrétariat en février 2009. Elles accordent toutefois une attention particulière et donnent la priorité à certains aspects de l'examen qui pourraient revêtir une grande importance pour les pays en développement et, notamment, les pays les moins avancés (PMA).

### I. Traitement spécial et différencié (article 10)

1. Bien avant la Conférence ministérielle de Seattle en 1999, les pays en développement avaient exprimé leurs craintes par rapport à leur capacité à mettre en œuvre leurs obligations SPS. Ces préoccupations figuraient dans le « programme de mise en œuvre » qui a accaparé l'attention de l'OMC au cours des années précédant la Conférence ministérielle de Doha, certaines questions ayant été résolues tandis que d'autres ont été renvoyées au Comité SPS pour un examen plus approfondi. Le texte<sup>6</sup> de la décision de Doha sur la mise en œuvre mentionne en particulier les efforts visant à veiller à ce que les pays en développement participent effectivement aux travaux des organes internationaux de normalisation. Il y est expliqué pourquoi

<sup>1</sup> Cf. *Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre, Décision du 14 novembre 2001, paragraphe 3.4, WT/MIN(01)/17, OMC, 20 novembre 2001.*

<sup>2</sup> Cf. *Examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, G/SPS/12, OMC, 11 mars 1999.*

<sup>3</sup> Cf. *Examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, G/SPS/36, OMC, 11 juillet 2005.*

<sup>4</sup> Cf. *Processus proposé pour le troisième examen de l'Accord SPS, G/SPS/W/228, OMC, 1<sup>er</sup> août 2008.*

<sup>5</sup> Cf. *Examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord SPS, G/SPS/GEN/887/Rev.1, OMC, 2 novembre 2008.*

<sup>6</sup> Cf. *Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre, Décision du 14 novembre 2001, WT/MIN(01)/17, OMC, 20 novembre 2001.*

les membres en développement bénéficient d'un délai plus long pour se conformer aux nouvelles mesures SPS. Le texte apporte également des précisions sur l'obligation pour les membres de fournir une assistance financière et technique appropriée aux PMA lorsque cela s'avère nécessaire pour une mise en œuvre de l'Accord SPS au sens large et une adaptation aux nouvelles mesures SPS susceptibles d'avoir un impact négatif sur les exportations.

2. Cette dernière obligation, largement mise en œuvre par les membres développés (cf. section suivante), a engendré un problème de transparence : tandis que certains PMA exportateurs bénéficiaient d'une assistance financière et technique, cela n'était pas forcément le cas pour d'autres – concurrents éventuels pour le produit ou le marché en question. Pour éviter qu'un avantage concurrentiel inéquitable ne soit accordé à certains PMA fournisseurs seulement, aux dépens d'autres, le Comité SPS a adopté en 2004 une nouvelle procédure en matière de transparence<sup>7</sup>. Cette dernière prévoyait que le traitement spécial et différencié relatif aux nouvelles mesures SPS devait être notifié au Secrétariat de l'OMC par le membre mettant en œuvre la nouvelle mesure. Malgré un usage extrêmement limité de procédure, elle a été révisée en 2006 puis prolongée. La procédure de 2004 est toujours en place même si le dernier rapport de l'OMC indique qu'elle n'est généralement pas respectée et que le Comité n'a pas été en mesure de convenir d'autres approches.

3. Quoiqu'il en soit, transparente ou non, il semble que l'assistance financière et technique fournie aux pays en développement à des fins SPS soit généralement inadéquate. Ces membres ont continué à se plaindre du fait qu'ils ne sont pas en mesure de s'adapter assez rapidement aux nouvelles mesures SPS et sont perdants sur les marchés d'exportation des produits visés. Un rapport<sup>8</sup> adopté en juin 2005 par le Comité SPS sur les propositions concernant le traitement spécial et différencié indique que :

*« ...cette assistance, souvent définie comme étant déterminée par l'offre, est peut-être davantage fonction des intérêts du donateur que des besoins spécifiques du bénéficiaire. »*

4. Par conséquent, s'il est probable que les problèmes de capacité des pays en développement, notamment des PMA, qui existaient il y a dix ans ont été en partie réglés, ils demeurent toutefois toujours à l'examen sous la forme d'une série de propositions non définies.

## **II. Assistance technique (article 9)**

5. Comme l'indique le document d'information sur le troisième examen, le Secrétariat de l'OMC a organisé un total de 172 activités d'assistance technique dans le cadre de l'Accord SPS entre 1994 et 2008, dont 65 ateliers régionaux (ou sous-régionaux) et 72 ateliers nationaux. Des outils pédagogiques ont été développés et largement diffusés afin d'aider les pays en développement à s'adapter aux obligations de l'Accord SPS. Ces travaux ont été complétés par ceux du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) et des trois organisations

---

<sup>7</sup> Cf. *Procédure visant à améliorer la transparence du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement membres – Décision du Comité – 27 octobre 2004*, G/SPS/33, OMC, 2 novembre 2004.

<sup>8</sup> Cf. *Rapport sur les propositions concernant le traitement spécial et différencié – Adopté par le Comité le 30 juin 2005*, G/SPS/35, OMC, 7 juillet 2005.

de normalisation spécialisées<sup>9</sup> concernées par l'accord : le CODEX (normes alimentaires sous l'égide de l'OMS/la FAO), l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale) et la CIPV (Convention internationale pour la protection des végétaux).

6. Comme indiqué ci-dessus, l'évaluation de l'orientation ainsi que de l'étendue des dépenses d'assistance technique en matière de SPS pose un réel problème de transparence. En octobre 2006, un rapport<sup>10</sup> produit par le Secrétariat de l'OMC s'efforçait de présenter une évaluation sur la base d'informations mises à disposition au titre de l'Accord SPS et dans le cadre du FANDC. Tout en soulignant le caractère très incertain des informations communiquées par les membres, le rapport montrait que le nombre total de projets d'assistance technique spécifiques était passé de 393, pour la période de 2001 à 2003 (dans la base de données du FANDC), à 2 475 pour la période de 2001 à 2006 (dans la Base de données sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (BDRCC))<sup>11</sup>. Les chiffres relatifs à la valeur financière de ces projets sont peu fiables étant donné, notamment, que la plupart des dépenses sont engagées au sein de l'Union européenne et orientées vers de nouveaux membres de l'UE en provenance de l'Est. Avec 416 projets totalisant 221 millions de dollars US, l'Afrique subsaharienne est le deuxième plus grand bénéficiaire de l'aide. Pour ce qui est de l'assistance technique en faveur des PMA, 328 entrées au total figurent dans la base de données pour une valeur de 201 millions de dollars US pour la période de 2001 à 2006<sup>12</sup>. Ce chiffre correspond à approximativement 13 pour cent du nombre total d'entrées. En l'absence d'informations fiables, il est impossible d'établir les tendances les plus récentes. Toutefois, alors que les États-Unis et l'UE demeurent les donateurs les plus actifs, la Norvège, la Suisse, l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande, entre autres, ont pris des engagements importants.

7. Dans le même rapport de l'OMC, on a cherché à évaluer, par le biais d'un questionnaire, l'efficacité de l'assistance technique dans le domaine SPS. Si le nombre de réponses était loin d'être représentatif, le sondage faisait apparaître une situation contrastée : les projets étaient bien orientés et axés sur la demande ; en revanche, seule une minorité d'entre eux étaient évalués par la suite au regard de leur impact sur les bénéficiaires et le nombre de mesures de suivi était très faible.

### **III. Préoccupations commerciales spécifiques soulevées au sein du Comité SPS**

8. Une analyse<sup>13</sup> des tendances concernant le type et le nombre de préoccupations commerciales soulevées au sein du Comité SPS sera également présentée dans le cadre du troisième examen. Elle montre qu'en 14 ans, entre 1995 et la fin de l'année 2008, quelque 277 préoccupations commerciales spécifiques ont été notifiées, et qu'elles ont culminé durant la période 2001-2005. Environ 41 pour cent des cas concernaient des questions de santé animale, notamment la fièvre aphteuse, la maladie de la vache folle et la grippe aviaire. 28 pour cent des préoccupations concernaient la sécurité alimentaire et 27 pour cent la santé végétale.

<sup>9</sup> Cf. Annexe au Dossier de l'ACICI sur le commerce et le développement - SPS Partie 1.

<sup>10</sup> Cf. *Aperçu des activités d'assistance technique liée aux mesures SPS indiquées dans la base de données OMC/OCDE sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce*, G/SPS/GEN/726, OMC, 4 octobre 2006.

<sup>11</sup> Base de données OMC/OCDE sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce.

<sup>12</sup> Tel qu'indiqué ci-dessus, la valeur monétaire de l'assistance pour l'Afrique subsaharienne et les pays les moins avancés sous-estime la valeur réelle de l'assistance fournie.

<sup>13</sup> Cf. *Problèmes commerciaux spécifiques*, G/SPS/GEN/204/Rev.9, OMC, 5 février 2009.

9. Les pays en développement se sont souvent adressés au Comité SPS. En fait, ces membres de l'OMC ont soulevé 135 problèmes en 14 ans par rapport aux membres développés qui en ont soulevé 188 (parfois, plus d'un membre soulève, soutient ou maintient une mesure). Toutefois, durant la même période, les PMA ont soumis trois cas seulement même s'il est certain que les exportateurs de produits alimentaires de ce groupe rencontrent de sérieuses difficultés en raison du renforcement des normes alimentaires dans leurs marchés externes. Dans 173 cas, la mesure visée a été maintenue par un membre développé de l'OMC tandis que 135 cas concernaient des mesures mises en place par des pays en développement.

10. Le système est-il efficace pour résoudre les problèmes SPS entre les membres ? Certaines affaires finissent évidemment devant l'Organe de règlement des différends (ORD). Toutefois, parmi les 277 affaires qui ont été soulevées à l'origine, 76 auraient été résolues et 19 ne l'auraient été que partiellement. Par conséquent, 182 affaires (deux tiers) sont encore à l'examen, à moins, bien sûr, qu'elles aient été résolues sans que le Comité SPS en ait été informé.

11. Il ne s'agit évidemment pas que d'une affaire de statistiques. L'examen de préoccupations commerciales spécifiques au sein du Comité SPS a favorisé un débat prudent et serein sur les préoccupations les plus importantes en matière de santé ou de sécurité alimentaire qui peuvent déchaîner les passions au sein de la population et des médias ainsi que dans le monde politique.

#### **IV. Transparence (article 7 et annexe B)**

12. Au cours des 14 ans qui ont précédé le mois de décembre 2008, les membres ont présenté 6 648 notifications normales et 1 086 notifications urgentes de mesures relatives à l'Accord SPS. Toutefois, sur les 153 membres de l'OMC, 44 pays en développement (dont 22 PMA) n'ont encore présenté aucune notification. Cela témoigne du fait que les pays les plus pauvres manquent cruellement de moyens pour remplir les obligations bureaucratiques liées à l'Accord. En 2007, à la suite d'une proposition de la Nouvelle-Zélande, un processus de mentorat a été mis en place afin d'aider les pays en développement à s'acquitter de leurs obligations de transparence. Un manuel de procédure a également été élaboré sur le fonctionnement des points d'information et des autorités nationales responsables des notifications.

13. Entre-temps, on continue de développer les exigences en matière de transparence. Une nouvelle série<sup>14</sup> de procédures a été adoptée par le Comité en 2008.

#### **V. Normes volontaires privées**

14. Depuis 2005, l'utilisation croissante de normes privées est la question de politique qui a causé le plus de souci au Comité SPS. Sous la pression des pouvoirs publics et des consommateurs qui exigent des aliments toujours plus sûrs – parfois sans aucune justification – détaillants et distributeurs mettent en place leurs propres normes qui prennent souvent le pas sur les normes nationales ou internationales. Cela peut être particulièrement grave pour les pays en développement qui, après s'être démenés pour atteindre les normes internationales, constatent qu'ils ne remplissent toujours pas les exigences des acheteurs sur leurs marchés les plus

---

<sup>14</sup> Cf. *Procédures recommandées pour l'exécution des obligations résultant de l'Accord SPS en matière de transparence (article 7) - Révision, G/SPS/7/Rev.3, OMC, 20 juin 2008.*

prometteurs. Observé pour la première fois dans le cadre d'une plainte de Saint Vincent et les Grenadines relative à un dispositif de normes appliqué par des supermarchés britanniques à l'importation de bananes, le Comité a été incapable de parvenir à un consensus sur la question de savoir si ces normes volontaires pouvaient relever de l'Accord SPS.

15. Certains membres considèrent par conséquent que les normes privées décrédibilisent les normes internationales étant donné qu'elles peuvent être arbitraires et porter atteinte à leurs droits en vertu de l'Accord. D'autres insistent pour dire que, dans une économie de marché, les décisions des opérateurs privés ne peuvent être subordonnées à une législation. Par ailleurs, les dispositifs qui aident les exportateurs à se conformer aux normes privées peuvent constituer un moyen efficace de s'assurer un accès aux marchés. L'UE a déclaré que les normes privées sont rarement supérieures aux normes internationales officielles ; *« au lieu de cela, elles portent sur des questions de mise en conformité et de certification relatives aux efforts des détaillants visant à assurer l'innocuité de leurs produits »*.

16. Il est certain que le développement des normes privées est en plein essor. GlobalGAP<sup>15</sup> – GAP étant l'acronyme de Good Agricultural Practices (« bonnes pratiques agricoles ») – constitue un exemple d'alliance internationale entre des détaillants et des distributeurs de première importance et de grands groupes de producteurs, y compris au sein de pays en développement.

17. Le statut légal des normes privées au titre de l'Accord SPS n'ayant guère fait l'objet d'un accord et, après une session d'information informelle avec quelques-uns des organes de normalisation privés l'été dernier, le Comité est convenu de demander aux membres de remplir un questionnaire sur ce sujet, pour signaler entre autres les dispositifs de normes privées qui existent et les produits visés dans leurs pays. Il est espéré que ces questionnaires – dont plusieurs ne sont pas encore remplis – permettront aux participants à la réunion du Comité en juin 2009 de débattre de ce problème en connaissance de cause. Par la suite, le groupe *ad hoc* d'environ 30 membres qui traite de cette question devrait préparer un rapport analytique avec des propositions concrètes.

## **VI. Régionalisation (article 6)**

18. En 2008, le Comité a adopté des directives sur la mise en œuvre de l'article 6 de l'Accord SPS qui facilite la reconnaissance des zones exemptes de parasites ou de maladies sur le territoire d'un membre individuel. Les directives définissent le type d'informations généralement nécessaires pour la reconnaissance de la régionalisation.

---

<sup>15</sup> <http://www.globalgap.org>

## **Acronymes**

CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
FANDC	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
PMA	pays les moins avancés
SPS	mesures sanitaires et phytosanitaires
TCBDB	Base de données sur le développement des capacités dans le domaine du commerce