

Fonds pour l'application des normes
et le développement du commerce

Mécanismes nationaux de coordination dans le domaine SPS: Perspective africaine



Janvier 2012



Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce

MÉCANISMES NATIONAUX DE COORDINATION DANS LE DOMAINE SPS PERSPECTIVE AFRICAINE

Ulrich Kleih
Natural Resources Institute
Université de Greenwich (Royaume-Uni)

Janvier 2012

Avertissement

Les constatations, interprétations et conclusions présentées ici sont exclusivement celles des auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement les vues du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) ni celles des organisations partenaires ou des donateurs.

Les conclusions et recommandations préliminaires figurant dans le présent document ont été présentées par le STDF à l'atelier de l'OMC sur les meilleures pratiques relatives à la coordination SPS aux niveaux national et régional, destiné aux fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de l'Accord SPS et des normes du Codex, de la CIPV et de l'OIE. Des renseignements complémentaires sur cet atelier, y compris le texte des communications présentées, figurent sur le site Web de l'OMC (http://www.wto.org/french/news_f/news11_f/sps_17oct11_f.htm).

Pour de plus amples renseignements, contacter le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDFSecretariat@wto.org).

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	1
2.	PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES MÉCANISMES NATIONAUX DE COORDINATION SPS	2
2.1	Champ d'action et fonctions	4
2.2	Composition.....	5
2.3	Structure et fonctionnement.....	7
2.4	Communication.....	8
2.5	Financement.....	9
3.	RECOMMANDATIONS PRATIQUES ET ENSEIGNEMENTS.....	10
3.1	Sensibiliser à l'importance des capacités SPS pour l'expansion du commerce et la croissance économique et rallier l'adhésion des pouvoirs publics à un haut niveau.....	10
3.2	Clarifier les mandats et rôles des organisations dans le domaine SPS, sur la base d'un réexamen et d'une mise à jour de la législation selon ce qui est approprié	11
3.3	S'appuyer sur les mécanismes existants et encourager l'engagement actif de toutes les parties prenantes concernées dans le domaine SPS.....	12
3.4	Établir des stratégies de communication efficaces et envisager la création de réseaux et d'outils sur le Web	12
3.5	Adopter une approche proactive pour accroître la durabilité	13
3.6	Utiliser les comités SPS nationaux pour promouvoir la cohérence régionale dans le domaine SPS.....	15
	ANNEXES	17

SIGLES

Accord SPS	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (OMC)
ACFS	Bureau national des normes pour les produits agricoles et les aliments (Thaïlande)
BRC	British Retail Consortium
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CER	Communauté économique régionale
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CNC	Comité national du Codex
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CUA	Commission de l'Union africaine
FSCBRC	Renforcement de la capacité de contrôle des résidus qui vise la sécurité sanitaire des produits alimentaires
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IICA	Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture
ISO	Organisation internationale de normalisation
KEPHIS	Service d'inspection phytosanitaire du Kenya
NRI	Natural Resources Institute, Université de Greenwich (Royaume-Uni)
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAN-SPSO	Participation des nations africaines aux organisations chargées d'élaborer des normes sanitaires et phytosanitaires
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme initiative pesticides
PVS	Performance, vision et stratégie
SANAS	Système national sud-africain d'accréditation
STDF	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

REMERCIEMENTS

L'auteur exprime ses remerciements à tous ceux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la présente étude. Il remercie en particulier Mme Emmanuelle Bourgois, qui a réalisé l'enquête par questionnaire et l'analyse initiale des données. Il est également très reconnaissant à tous les fonctionnaires qui ont donné de leur temps et communiqué des renseignements pour l'enquête et les études de cas sur les pays. Les informations et contributions fournies par Andrew Edewa (ONUDI, Nairobi) et mes collègues du Natural Resources Institute, Ben Bennett, Andy Graffham, Hanneke Lam et John Orchard, ont été très utiles pour l'étude.

Enfin et surtout, je dois des remerciements particuliers à l'équipe du STDF pour ses encouragements, sa compétence et son assistance lors de l'élaboration de l'étude.

1. INTRODUCTION

1. Les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont, par nature, multidisciplinaires puisqu'elles englobent la diversité du domaine de la santé animale, de la préservation des végétaux et de la sécurité sanitaire des aliments. Étant donné le nombre de parties prenantes concernées dans les secteurs public et privé, un intérêt croissant se manifeste pour la mise en place de mécanismes régionaux et nationaux destinés à améliorer la coordination et la concertation dans ce domaine. Une coordination efficace entre les institutions publiques compétentes ainsi qu'une meilleure interaction des parties prenantes publiques et privées intéressées par les questions SPS sont indispensables pour pallier les lacunes d'information, réduire au minimum le chevauchement des activités menées par les divers organismes, traiter les questions SPS de manière efficiente et, finalement, améliorer la mise en œuvre par les pays de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et leur participation aux organismes internationaux de normalisation, c'est-à-dire la Commission du Codex Alimentarius (Codex), l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Une coordination efficace au sujet des questions SPS renforce les systèmes de contrôle et offre aux pays de meilleurs outils pour maîtriser les risques SPS. Elle les aide ainsi à atteindre d'autres objectifs tels que l'accroissement de la production agricole, l'amélioration de la sécurité alimentaire ou l'atténuation des effets néfastes du changement climatique.

2. Plusieurs organisations et initiatives nationales, régionales et internationales ont demandé que l'on se préoccupe davantage de renforcer la coordination dans le domaine SPS. Depuis 2009, des activités sont menées au titre du projet de Participation des nations africaines aux organisations chargées d'élaborer des normes sanitaires et phytosanitaires (PAN-SPSO) pour sensibiliser les autorités qui gèrent les questions SPS en Afrique à l'importance d'une meilleure coordination, et un soutien est fourni pour l'établissement et le fonctionnement des comités SPS nationaux.¹ Dans le cadre de sa participation à ce projet, le STDF a réalisé une enquête par questionnaire pour étudier l'existence et le fonctionnement des mécanismes nationaux de coordination SPS en Afrique. Les constatations issues de cette enquête sont exposées et analysées dans la présente étude. Par ailleurs, des renseignements ont été recueillis au moyen de communications par courrier électronique et d'entretiens téléphoniques au sujet des expériences faites dans d'autres parties du monde. La présente étude a pour objet de tirer des enseignements et de formuler des propositions et des orientations en vue de favoriser à l'avenir l'établissement et le fonctionnement des mécanismes nationaux de coordination SPS.

3. Cette étude vient en complément d'une publication récente du STDF sur les stratégies et cadres régionaux pour les questions SPS en Afrique, qui offrait une analyse préliminaire du rôle actuel et potentiel de la Commission de l'Union africaine (CUA) et des communautés économiques régionales (CER) dans le domaine SPS.² Le rapport indiquait en conclusion que la CUA et les CER pouvaient jouer un rôle de coordination pour les questions SPS au niveau régional/sous-régional, si les conditions suivantes étaient réunies: i) des capacités SPS accrues à la CUA et dans les CER, y compris un personnel essentiel chargé des questions SPS; ii) un soutien national de haut niveau aux travaux de la CUA/des CER et un engagement des institutions nationales à l'égard de la coordination régionale; et iii) la clarté et le consensus sur

¹ Le projet PAN-SPSO vise à accroître la participation effective des pays africains aux activités d'établissement de normes du Codex, de l'OIE et de la CIPV. Mis en œuvre par le Bureau interafricain des ressources animales de l'Union africaine (UA-BIRA) en collaboration avec le Conseil phytosanitaire interafricain de l'Union africaine (CPI-UA) et financé par l'Union européenne (UE), il coopère avec sept communautés économiques régionales (CER).

² Stratégies et cadres régionaux pour les questions sanitaires et phytosanitaires en Afrique. Rapport établi par J. Magalhães pour le STDF à la demande de la Commission de l'Union africaine (CUA), juillet 2010. Disponible à l'adresse suivante: http://www.standardsfacility.org/Files/Publications/STDF_Regional_SPS_Strategies_in_Africa_FR.pdf.

les besoins et priorités de la région en matière de capacités SPS, sur la base de consultations avec toutes les parties publiques et privées intéressées. Le présent document contribuera également à une autre étude du STDF sur les partenariats public-privé à l'appui des capacités SPS qui sera publiée en 2012.³

4. Le STDF encourage les parties prenantes intéressées à diffuser les constatations formulées dans la présente étude et à en débattre afin de favoriser le dialogue sur le rôle et le fonctionnement des mécanismes nationaux de coordination SPS et de déterminer des moyens concrets de les rendre plus efficaces. En octobre 2011, il a présenté les conclusions préliminaires de cette étude à un atelier de l'OMC sur les meilleures pratiques relatives à la coordination SPS aux niveaux national et régional, destiné aux fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de l'Accord SPS et des normes du Codex, de la CIPV et de l'OIE.⁴ Les participants à cet atelier ont formulé plusieurs recommandations à l'intention des Membres de l'OMC et ont également recommandé que le Comité SPS de l'OMC envisage d'élaborer des lignes directrices sur la coordination nationale dans le domaine SPS et/ou un manuel de bonnes pratiques à ce sujet. Il faut espérer que le présent document apportera une contribution et des orientations utiles pour les travaux que le Comité SPS pourrait effectuer dans ce domaine.

5. Après cette brève introduction, la section 2 présente les principales caractéristiques des mécanismes nationaux de coordination SPS en Afrique, selon les résultats de l'enquête et d'autres documents. La section 3 énonce des suggestions pratiques et des orientations concernant l'établissement de comités SPS nationaux et présente les enseignements tirés à cet égard. Des études de cas sur certains mécanismes nationaux de coordination SPS ainsi que des documents d'information à leur sujet figurent dans les annexes à titre de référence. L'annexe 1 contient une liste récapitulative utile pour aider à l'établissement et au fonctionnement des comités SPS nationaux. L'annexe 2 donne des renseignements sur deux outils qui, entre autres choses, facilitent la coordination et la communication entre les parties prenantes dans le domaine SPS aux niveaux national, régional et international. L'un a été mis au point par le Natural Resources Institute (NRI), et l'autre par l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA). L'annexe 3 présente des études de cas sur les mécanismes nationaux de coordination SPS, avec des exemples émanant de l'Afrique du Sud, du Belize, du Burkina Faso, du Kenya, du Malawi, du Maroc, de la Namibie, de l'Ouganda et de la Thaïlande. Et l'annexe 4 résume brièvement quelques-unes des constatations essentielles du rapport antérieur du STDF sur les stratégies et cadres régionaux pour les questions SPS en Afrique.

2. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES MECANISMES NATIONAUX DE COORDINATION SPS

6. La présente section énonce les principales caractéristiques des mécanismes nationaux de coordination SPS en Afrique, d'après les résultats d'une enquête par questionnaire (réalisée en 2010 auprès de 38 pays africains), d'autres documents et une communication par courrier électronique avec des parties prenantes de divers pays.⁵ Bien que ces mécanismes portent des noms divers tels que conseil ou comité, l'appellation utilisée le plus couramment par les pays qui ont répondu à l'enquête est "comité SPS national".

³ Cette étude fait suite à des travaux antérieurs du STDF sur les partenariats public-privé dans le domaine SPS, dont un atelier organisé en collaboration avec le Ministère néerlandais de l'agriculture, de la nature et de la qualité des aliments et l'Institut de la Banque mondiale, qui s'est tenu les 4 et 5 octobre 2010. Voir: <http://www.standardsfacility.org/fr/TAPPP.htm>.

⁴ Des renseignements complémentaires sur cet atelier, y compris le texte des communications présentées, figurent sur le site Web de l'OMC (http://www.wto.org/french/news_f/news11_f/sps_17oct11_f.htm).

⁵ Quinze pays africains n'ont pas été sélectionnés pour participer à cette enquête en raison de leur situation politique (guerre civile, par exemple) et/ou du fait qu'ils ne faisaient partie d'aucun organisme international de normalisation ni de l'OMC.

7. Il faut noter d'emblée que l'Accord SPS n'oblige pas les Membres de l'OMC à établir un comité SPS national. Il dispose que les pays doivent donner des renseignements, mais il n'indique pas le mécanisme au moyen duquel ils doivent traiter les renseignements émanant des autres Membres et communiquer des observations à leur sujet. D'après l'expérience des Membres, les pays qui ont un comité SPS formel ou informel gèrent beaucoup mieux les questions SPS.⁶ Il convient également de noter que plusieurs accords et cadres SPS régionaux mis en place par les CER ces dernières années exigent de leurs membres la création d'un comité SPS national. Ils constituent donc un moteur important.⁷

8. Sur les 38 pays contactés, 23 ont répondu à l'enquête, soit un taux de réponse de 61 pour cent.⁸ Sur les 23 pays qui ont répondu, 17 ont indiqué qu'ils avaient une forme ou une autre de mécanisme de coordination SPS. Douze de ces mécanismes couvrent le domaine complet des questions SPS, et cinq sont spécifiquement axés sur les questions SPS à l'intérieur de secteurs d'exportation particuliers. Parmi les pays qui n'ont pas de mécanisme, deux ont indiqué qu'ils avaient pris des dispositions pour en créer un.

Pays ayant une forme ou une autre de mécanisme national de coordination SPS (17)	Pays n'ayant pas de mécanisme national de coordination SPS (6)
Afrique du Sud, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Namibie, Niger, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe	Djibouti, Gabon, Mozambique, Seychelles, Swaziland et Togo

Source: Enquête du STDF, 2010.

9. Quatre des pays mentionnés dans la colonne de gauche ont indiqué qu'ils ne possédaient pas de comité SPS national mais qu'ils avaient un comité national du Codex (CNC) auquel était confiée la fonction "étendue" de gérer certaines parties des activités de coordination SPS. Cela pourrait indiquer que, là où il y a déjà un CNC qui constitue une instance suffisante pour la coordination SPS, le besoin de créer un mécanisme supplémentaire à cette fin pourrait être moins immédiat.

10. Fait intéressant, un seul pays sur les 17 qui ont déclaré l'existence d'une forme ou d'une autre de mécanisme de coordination SPS a qualifié de satisfaisant le fonctionnement de son mécanisme.

11. Depuis l'enquête réalisée par le STDF en 2010, l'établissement de 30 comités SPS nationaux a été signalé au titre du projet PAN-SPSO.⁹ En outre, un soutien à l'établissement de comités SPS nationaux a été dispensé aux États membres de la CDAA dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire des aliments financé par l'UE. Il faut noter que les constatations formulées dans le présent document reposent sur les résultats de l'enquête de 2010 et ne tiennent pas compte des mécanismes supplémentaires établis au titre des projets PAN-SPSO ou CDAA. Toutefois, d'après des entretiens organisés en 2011 avec des parties prenantes de plusieurs pays africains, il semble que la plupart des comités SPS nationaux aient été établis "sur le papier". Le défi réel est de les rendre opérationnels et efficaces.

⁶ Atelier de l'OMC sur la transparence, 18 et 22 octobre 2010, Note du Secrétariat, document G/SPS/R/60.

⁷ Voir, par exemple, l'annexe SPS du Protocole sur le commerce de la CDAA et le projet de réglementation SPS de la CAE.

⁸ L'analyse présentée ici devrait être considérée à la lumière du taux de réponse.

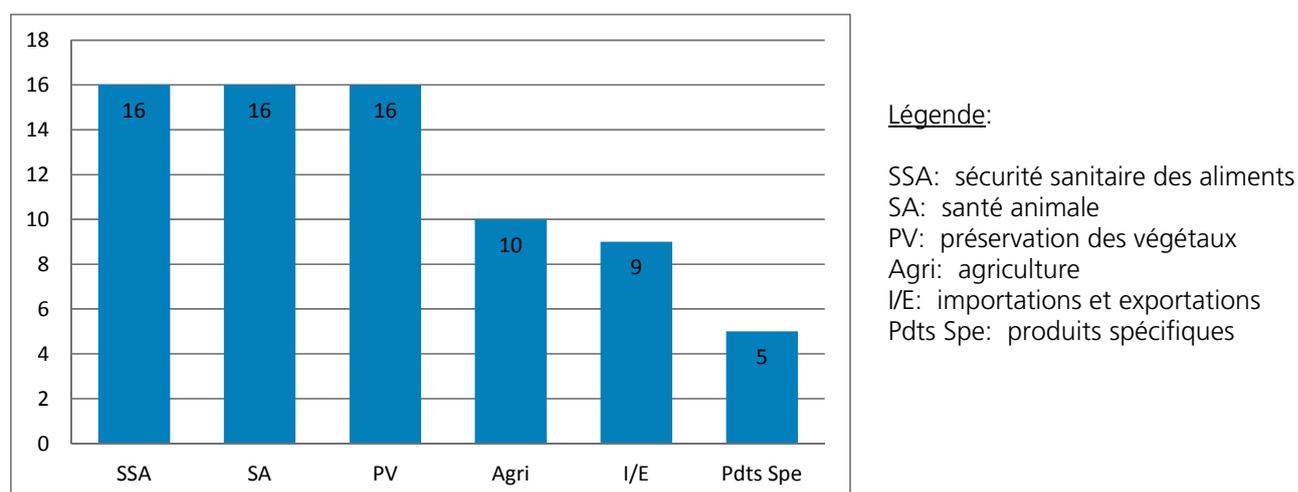
⁹ Voir le rapport d'évaluation de 2011 du PAN-SPSO (non publié au moment de la publication du présent document).

2.1 Champ d'action et fonctions

12. Aux premiers stades de l'établissement d'un comité SPS national, il est essentiel que les parties prenantes publiques et privées dans le domaine SPS définissent clairement son champ d'action et ses fonctions. Quelle est la valeur ajoutée qu'apporte la création d'un comité SPS national? Ce processus comporte la reconnaissance des lacunes d'information existant dans le domaine SPS, l'identification des parties prenantes qui ont le plus souvent besoin de communiquer et la réflexion sur ce qui peut être réalisé concrètement en réunissant différentes entités publiques et parties prenantes privées.

13. La majorité des pays qui ont répondu à l'enquête ont indiqué que leur comité était centré sur les questions de sécurité sanitaire des aliments (SSA), de santé animale (SA) et de préservation des végétaux (PV), comme le montre le graphique 1. Dans plusieurs cas, le comité SPS national s'occupe aussi de questions plus larges telles que le développement agricole général (Agri), la promotion des importations et des exportations (I/E) ou des produits ou groupes de produits spécifiques (Pdots Spe).

Graphique 1: Champ d'action des mécanismes de coordination SPS



14. Parmi les pays ayant un comité SPS national en place, sept ont indiqué que leur mécanisme s'occupait uniquement de questions SPS, et six qu'il s'occupait à la fois de questions SPS et d'obstacles techniques au commerce (OTC). Cela peut tenir aux liens naturels entre les questions SPS et OTC dans le domaine des exportations de produits alimentaires et agricoles (par exemple, les normes d'étiquetage du Codex). Cela peut aussi indiquer des limitations de ressources qui obligent à créer un seul mécanisme au lieu de deux.

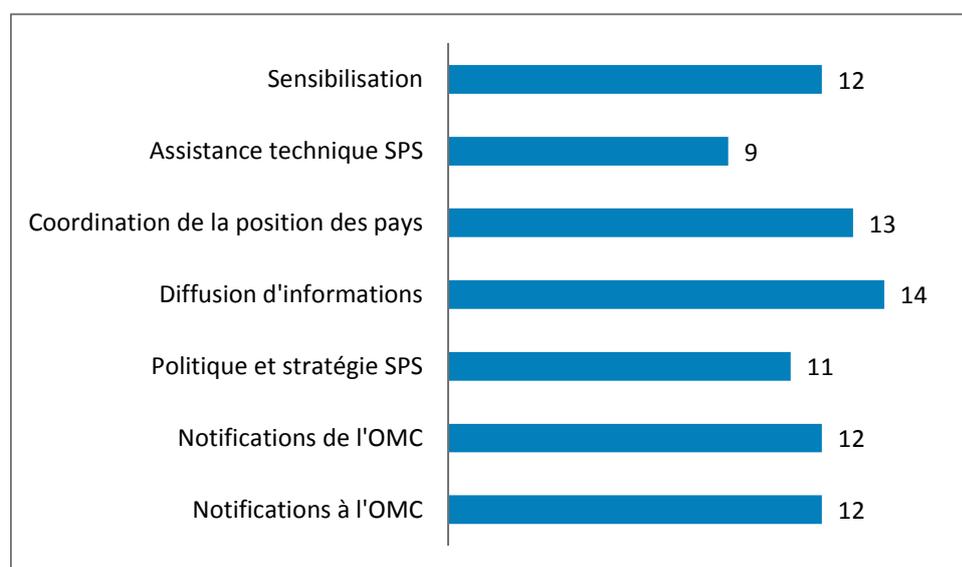
15. Trois pays ont indiqué que leur mécanisme s'occupait de toutes les normes touchant les exportations de produits alimentaires et agricoles, y compris les OTC et les normes privées et commerciales (telles que GlobalGAP ou d'autres normes sectorielles). D'une part, le fait d'élargir le champ d'action des comités à toutes les normes peut leur conférer une importance et une pertinence suffisantes pour que les parties prenantes privées y participent et traduire une tendance plus générale à l'application d'approches de type "guichet unique". D'autre part, les pays devraient veiller à ce que le champ d'action de ces mécanismes ne devienne pas trop large et ne s'étende pas au-delà des exportations de produits alimentaires et agricoles. L'étude de cas de l'Ouganda en offre un exemple (voir l'annexe 3).

16. Les comités SPS nationaux exercent diverses fonctions allant de celle d'instance de discussion sur les questions SPS jusqu'à celle de source de renseignements ou de mécanisme de communication avec les parties prenantes concernées. Leurs différents rôles et responsabilités

correspondent souvent aux raisons pour lesquelles ils ont été établis et à la manière dont ils l'ont été, ainsi qu'au contexte général du pays. Dans certains cas, les mécanismes ont été créés dans des situations d'urgence telles que l'apparition soudaine de foyers de ravageurs et de maladies, et ils continuent de fonctionner une fois que le motif initial de leur création a disparu.

17. Le graphique 2 illustre certaines fonctions des comités SPS nationaux en Afrique, selon ce qu'ont indiqué les pays qui ont répondu à l'enquête. Ces fonctions sont les suivantes: sensibilisation aux questions SPS; coordination de la coopération technique dans le domaine SPS; coordination de la position des pays dans les réunions internationales/régionales; échange de renseignements; conseils sur l'élaboration de la politique et de la stratégie en matière SPS; et examen des notifications à destination et en provenance de l'OMC. La majorité des pays qui ont répondu ont indiqué que leur comité exerçait plusieurs de ces fonctions. La plus courante est apparemment la diffusion d'informations dans le domaine SPS.

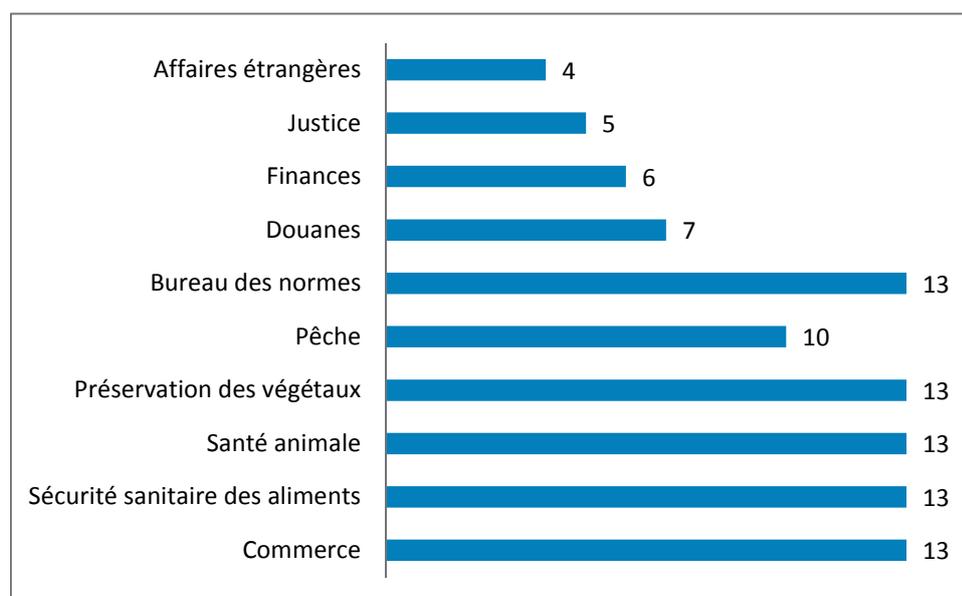
Graphique 2: Fonctions des mécanismes de coordination SPS



2.2 Composition

18. L'éventail des parties prenantes qui jouent un rôle et/ou ont un intérêt dans la gestion nationale des questions SPS étant large, la composition des comités SPS nationaux en Afrique est diverse, comme l'a montré l'enquête (voir le graphique 3). Parmi les membres figurent habituellement des représentants de ministères, départements ou organismes gouvernementaux exerçant des activités liées aux questions SPS. Souvent, les comités comprennent des fonctionnaires qui représentent les points d'information SPS et OTC, ainsi que les points de contact pour le Codex, la CIPV et l'OIE.

Graphique 3: Institutions du secteur public participant aux mécanismes de coordination SPS



19. Dans plusieurs cas, les comités SPS nationaux comprennent des représentants du secteur privé (associations de producteurs, exportateurs, chambres de commerce, entreprises, etc.). Leur présence est importante, car le secteur privé est directement confronté aux problèmes de conformité aux prescriptions SPS à travers le commerce international. En cas de non-conformité, c'est lui qui en subit les conséquences telles que l'interception des expéditions, voire l'interdiction pure et simple qui fait qu'un pays ne peut plus exporter certains produits vers un autre. Mais, en général, la participation active du secteur privé aux comités SPS nationaux semble très problématique.

20. Dans bien des cas, il apparaît que le secteur privé coordonne et partage déjà l'information à l'intérieur d'un sous-domaine SPS spécifique (par exemple, la sécurité sanitaire des aliments, la santé animale ou la préservation des végétaux) ou à l'intérieur d'un secteur d'exportation spécifique, et il se peut qu'il ne reconnaisse pas la valeur ajoutée qu'apporterait sa participation à un comité SPS national doté d'un mandat plus large. L'Équipe spéciale nationale chargée de l'horticulture (NTH) au Kenya et le Groupe de travail de l'accès aux marchés pour les fruits frais en Afrique du Sud sont des exemples intéressants de collaboration public-privé dans le secteur des exportations de produits agricoles (voir l'annexe 3).

21. Parmi les autres parties prenantes généralement moins bien représentées dans les comités SPS nationaux figurent les milieux universitaires et les organisations de consommateurs. Les milieux universitaires peuvent apporter des connaissances techniques ainsi que des données et des informations sur certaines questions SPS liées au commerce. La participation des organisations de consommateurs peut être utile pour conférer aux discussions une perspective de santé publique et de sécurité sanitaire des aliments.

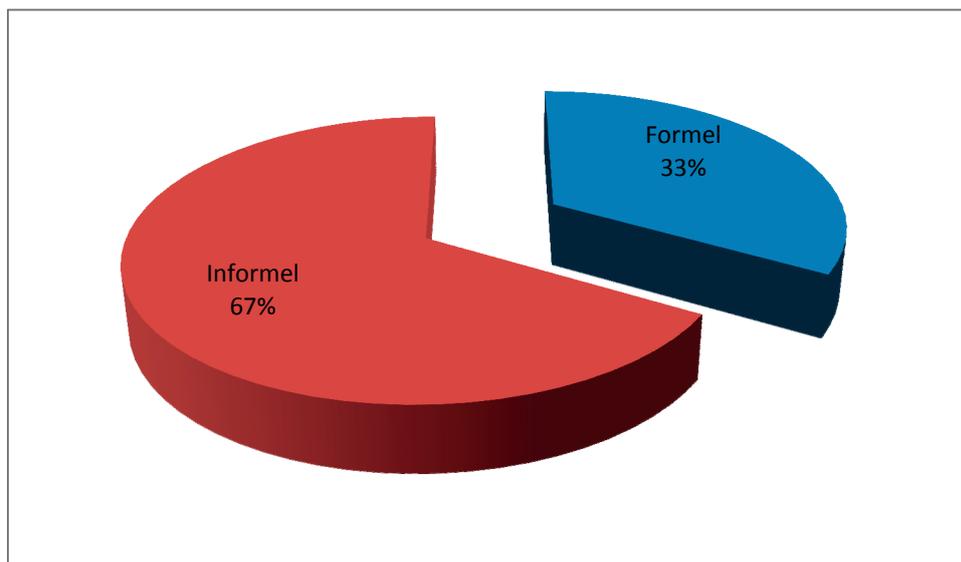
22. Quant au niveau hiérarchique des personnes qui participent aux comités SPS nationaux, il semble judicieux qu'il soit aussi élevé que possible, sans que cela compromette le fonctionnement du Comité. Les membres ayant un niveau trop élevé risquent d'être souvent absents par manque de temps, tandis que les fonctionnaires de rang subalterne sont rarement en mesure de prendre des décisions.

2.3 Structure et fonctionnement

23. En Afrique, les comités SPS nationaux sont soit "formels", soit "informels". Les comités formels sont reconnus officiellement par la loi, tandis que les comités informels opèrent sans que leur mandat ait reçu un aval officiel. Les réponses à l'enquête indiquent que 67 pour cent des comités SPS nationaux existant en Afrique sont de nature informelle. Sur les 12 pays qui ont un comité SPS national transversal (par opposition aux mécanismes qui s'occupent de sous-domaines particuliers ou de secteurs d'exportation), quatre seulement sont de nature formelle.¹⁰

24. La majorité des pays qui ont répondu considèrent que les comités SPS nationaux devraient être de nature formelle, car cela aide à définir leur rôle, leur mandat et leur composition, ainsi qu'à obtenir un financement. Bien que la reconnaissance formelle puisse être préférable, il n'est pas rare que l'obtention de ce statut prenne plusieurs années. Il y a aussi de nombreux exemples de mécanismes informels qui ont réussi à atteindre leurs objectifs. Parmi eux figurent des comités de coordination *ad hoc* créés dans des situations d'urgence telles que l'apparition de foyers de ravageurs et de maladies animales (voir le graphique 4 ci-dessous), ainsi que des exemples de coordination public-privé dans certains secteurs d'exportation. En outre, comme on le montre dans la sous-section 2.5 ci-dessous, le financement nécessaire pour créer et faire fonctionner un comité SPS national semble modeste. En un mot, le caractère informel d'un comité SPS national ne devrait pas servir de prétexte pour différer la coordination et le partage d'informations.

Graphique 4: Statut juridique des mécanismes de coordination SPS en Afrique



25. Dans l'enquête, dix pays ont indiqué l'existence d'un mandat servant de guide pour les opérations de leur comité: secrétariat (chargé d'organiser les réunions, de fixer les ordres du jour, etc.) et président, composition, fréquence des réunions, etc. Dans huit pays, le ministère chargé de l'agriculture assurait le secrétariat du comité. Dans trois cas, cette fonction était exercée par l'organisme gouvernemental chargé du commerce, et dans deux par le Bureau des normes. Dans la plupart des pays, la fonction de secrétariat coïncidait avec celle d'autorité nationale responsable des notifications (ANRN) au titre de l'Accord SPS de l'OMC. Cela peut être approprié pour un certain nombre de raisons, entre autres:

¹⁰ Ce chiffre a pu évoluer depuis 2010, notamment en raison des activités menées au titre du projet PAN-SPSO.

- l'ANRN a une vision générale des questions SPS au niveau national;
- elle a un mandat qui lui confère une fonction de source et de diffusion de renseignements dans le domaine SPS;
- elle peut être considérée comme "neutre" s'il faut régler des questions litigieuses, notamment dans les pays où les responsabilités en matière SPS sont réparties entre plusieurs institutions gouvernementales.

26. Dans certains cas, les comités SPS nationaux sont présidés par un représentant de l'institution qui en assure également le secrétariat. Dans d'autres, la présidence tourne entre les principales autorités responsables de la gestion des questions SPS. Quelle que soit l'institution à laquelle est affilié le président, il est important qu'il dispose du pouvoir, du respect et des connaissances SPS nécessaires pour diriger un comité qui couvre un éventail relativement large de sujets techniques et d'intérêts. De même, il est conseillé de veiller à ce que les règles de sélection du président soient claires.

27. Les comités SPS nationaux peuvent se réunir de façon régulière ou ponctuelle. Dans l'enquête, sept pays ont indiqué que les réunions étaient régulières, et trois qu'elles faisaient suite à la demande d'un membre spécifique. Quatre pays ont mentionné d'"autres raisons" telles que des perturbations des échanges ou l'apparition d'un foyer de ravageurs ou de maladies. Huit pays seulement ont indiqué que leur mécanisme se réunissait avant, ou immédiatement après, les réunions du Comité SPS de l'OMC, d'organismes SPS régionaux ou d'organismes internationaux de normalisation. Cinq pays seulement ont indiqué que leur comité établissait des rapports destinés à être distribués dans les organismes SPS régionaux. Cela peut signifier qu'en Afrique, les réunions des comités SPS nationaux tendent à être relativement déconnectées des réunions régionales et internationales.

28. Bien qu'il y ait un certain risque que les réunions tombent dans la routine et que les questions examinées perdent de l'importance au fil du temps (ce qui pourrait s'accompagner d'une diminution de l'assiduité), il semble qu'un comité permanent se réunissant régulièrement offre des avantages. On estime que les comités réguliers sont mieux à même de prendre des décisions stratégiques, alors que des comités ponctuels tendent à être plus réactifs (par exemple face à une situation SPS d'urgence) et moins axés sur la stratégie. L'une des options est que le comité SPS national se réunisse au moins trois fois par an en préparation des réunions du Comité SPS de l'OMC à Genève.

2.4 Communication

29. Dans presque tous les pays qui ont répondu à l'enquête, la fonction première du comité SPS national est de communiquer et d'échanger des informations dans le domaine SPS avec un large éventail de parties prenantes des secteurs public et privé. À cet égard, on devrait se pencher de plus près sur la création de réseaux et d'outils Internet qui aident à accroître les flux d'informations en matière SPS, non seulement entre les institutions gouvernementales compétentes, mais aussi entre les parties prenantes des secteurs public et privé. Les informations en question devraient englober non seulement des contenus de l'OMC, mais aussi des renseignements techniques émanant des organismes internationaux de normalisation, ou des informations SPS pertinentes provenant de marchés existants ou visés. Au sein de ces réseaux élargis, les comités SPS nationaux "physiques" et leur secrétariat pourraient jouer un rôle central de coordination.

30. Les pays qui ont répondu à l'enquête ont indiqué qu'ils utilisaient différentes méthodes de partage de l'information, depuis les communications en face à face jusqu'aux canaux électroniques. Selon l'enquête, 13 des 17 comités existants communiquent des informations

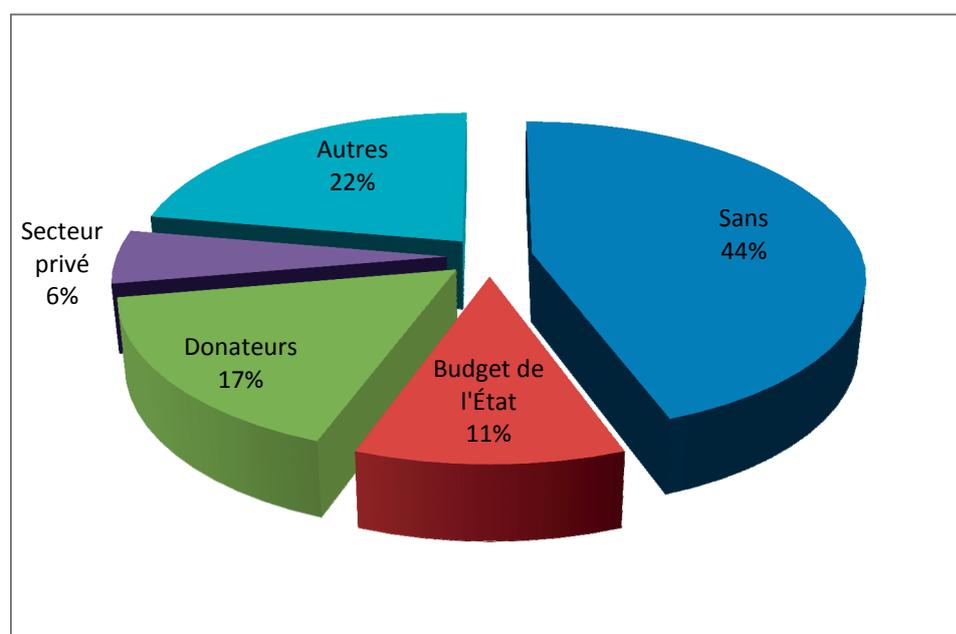
lors de réunions (souvent au titre d'un point permanent de l'ordre du jour) et au moyen de comptes rendus de réunions. Onze comités utilisent régulièrement le courrier électronique. Deux pays ont indiqué que leur comité communiquait et partageait des informations au moyen d'un site Web spécifique, et un a indiqué qu'il utilisait des textos (SMS). Dans certains cas, les informations SPS sont également communiquées à des publics extérieurs, grâce par exemple à l'organisation de réunions ou d'ateliers de formation.¹¹

2.5 Financement

31. Huit pays ayant répondu à l'enquête ont indiqué que leur mécanisme de coordination SPS ne recevait aucun financement du gouvernement national, de donateurs ou d'autres sources. Deux ont indiqué que leur comité bénéficiait de crédits budgétaires du gouvernement, trois ont signalé un financement provenant de donateurs extérieurs, et un de contributions du secteur privé. Quatre ont mentionné d'"autres" sources de financement, sans donner de détails (voir le graphique 5).

32. Plusieurs pays ont indiqué que l'établissement et le fonctionnement de leur comité souffraient d'un financement insuffisant. Il peut certes y avoir des dépenses mineures de maintien d'un secrétariat, d'un site Web ou d'autres outils Internet. Il peut aussi y avoir des dépenses afférentes à la participation de fonctionnaires extérieurs à la capitale. Mais ces dépenses ne sont pas très élevées et devraient être inscrites au budget national dans les cas où cela est approprié. Les réunions peuvent se tenir alternativement dans certains ministères ou autres membres du comité pour partager les frais de convocation ou de repas. La pratique selon laquelle les membres du comité perçoivent une indemnité supplémentaire pour leur participation (c'est-à-dire le "syndrome des indemnités journalières") devrait être fortement découragée, car elle risque de fausser les incitations et d'entraîner la fin des activités lorsque le financement cesse.

Graphique 5: Financement des mécanismes de coordination SPS en Afrique



¹¹ Récemment, dans le cadre du programme régulier de formation de l'OMC, plusieurs ateliers nationaux sur les questions SPS ont été organisés au même moment que les réunions des comités SPS nationaux des Membres.

33. Dans certaines situations, cependant, le financement émanant de donateurs extérieurs peut aider au démarrage, à condition que les questions de durabilité à long terme soient étudiées attentivement. Une aide peut, par exemple, être fournie pour la création de réseaux et d'outils plus larges sur le Web qui aident les parties prenantes publiques et privées à assimiler les flux d'informations SPS et à y répondre. Une assistance peut également être dispensée aux comités SPS nationaux qui souhaitent élaborer une stratégie ou un plan d'action national ou appliquer des outils d'évaluation des capacités SPS ou de classement par priorité mis au point par des organisations internationales, afin d'éclairer le choix des interventions futures.

3. RECOMMANDATIONS PRATIQUES ET ENSEIGNEMENTS

34. Les organisations nationales, régionales et internationales qui s'occupent de questions SPS sont généralement d'accord sur l'importance d'une coordination efficace au niveau national. Elles reconnaissent en effet que les capacités de gestion et la conformité dans le domaine SPS dépendent de l'action coordonnée d'un certain nombre de parties prenantes publiques et privées ayant chacune leur rôle et leurs compétences propres. Comme on l'a indiqué ci-dessus, l'expérience des Membres de l'OMC qui font partie du Comité SPS de l'OMC indique en outre que les pays qui ont un comité SPS national (formel ou informel) réussissent beaucoup mieux à gérer les questions SPS.

35. L'enquête réalisée dans le cadre de la présente étude révèle quelques-unes des difficultés à surmonter par plusieurs pays africains pour instaurer une bonne coordination SPS. En effet, parmi les pays qui ont répondu au questionnaire, il est remarquable qu'un seul (l'Afrique du Sud) ait qualifié de satisfaisant le fonctionnement de son mécanisme de coordination SPS. Diverses raisons sont avancées pour expliquer les résultats insuffisants de ces mécanismes nationaux en Afrique. Parmi elles figurent le mandat flou de l'organisation, la législation dépassée, la connaissance limitée des questions SPS, les ressources insuffisantes et les difficultés pour impliquer le secteur privé.

36. Certains des facteurs susmentionnés font assurément obstacle aux efforts de coordination nationale dans le domaine SPS. Mais, malgré ces contraintes, il apparaît qu'avec un engagement et un esprit d'initiative suffisants, de nombreux pays pourraient faire beaucoup plus pour renforcer leur coordination. Les donateurs peuvent aussi jouer un rôle à cet égard, en s'appuyant sur une évaluation claire des besoins et des priorités dans le domaine SPS et sur des propositions bien conçues. Mais, dans le cas où le comité est établi avec leur soutien, il est essentiel de veiller dès le départ à sa durabilité à moyen et long termes.

37. La présente section énonce un certain nombre de recommandations pratiques et d'enseignements acquis, en vue d'améliorer le développement, les résultats et la durabilité des comités SPS nationaux. Les constatations formulées dans la section précédente ont souligné que les mécanismes de coordination SPS se caractérisaient par une diversité quant à leurs membres, à leurs objectifs, à leurs fonctions, à leur statut juridique, etc. En raison des structures institutionnelles et des contextes nationaux très différents dans lesquels la coordination se met en place et fonctionne, il n'y a pas de solution toute faite. Les recommandations ci-après devraient être interprétées en conséquence.

3.1 Sensibiliser à l'importance des capacités SPS pour l'expansion du commerce et la croissance économique et rallier l'adhésion des pouvoirs publics à un haut niveau

38. Les constatations issues de l'enquête et des recherches documentaires effectuées pour la présente étude indiquent que les comités SPS nationaux ont plus de chance de voir le jour et d'être efficaces lorsque les principales parties prenantes reconnaissent l'importance et le caractère interdisciplinaire des capacités de gestion en matière SPS, y compris la nécessité d'une

collaboration effective entre diverses organisations des secteurs public et privé. Un engagement de haut niveau est généralement indispensable pour instaurer un environnement favorable dans lequel les mécanismes de coordination nationale peuvent se mettre en place et se développer. Pour rallier l'adhésion des responsables politiques et des fonctionnaires gouvernementaux, il faut les sensibiliser à l'importance des questions SPS et à l'impact que les mesures SPS peuvent avoir sur le commerce international et l'économie en général. Il faudra peut-être convaincre les responsables politiques au moyen de faits matériels relatifs à ce qui est en jeu et aux mesures à prendre pour instaurer un mécanisme de coordination qui fonctionne.

39. Les activités de sensibilisation peuvent être menées par des experts nationaux respectés dans le domaine SPS. Les partenaires de développement et les organismes spécialisés (tels que le STDF) ont aussi leur rôle à jouer. Inutile de dire que le secteur privé devrait être représenté dans ces activités (ateliers, par exemple). L'organisation d'un atelier national de haut niveau sur les questions SPS, éventuellement en collaboration avec une CER ou dans le cadre d'une activité de formation nationale (par exemple, au titre d'un programme régulier de formation de l'OMC destiné aux pays en développement) est l'une des options pratiques qui peuvent aider à mieux faire connaître les questions SPS, à créer une dynamique politique en faveur de leur coordination et à réunir un consensus sur le champ d'action et les principaux objectifs d'un comité SPS national.

40. Une bonne compréhension des effets de l'insuffisance de capacités SPS, y compris le coût financier d'une absence de gestion des questions SPS, peut inciter les pouvoirs publics à établir des mécanismes de coordination. Dans certains cas, des expériences négatives (telles que des crises commerciales) peuvent aider à renforcer cette sensibilisation et favoriser une meilleure coordination entre les parties prenantes publiques et privées qui participent à la gestion SPS. Il peut aussi exister d'autres "créneaux" qui facilitent la mise en place d'une coordination, par exemple après des élections nationales ou un remaniement des postes de hauts fonctionnaires.

41. L'adoption d'une décision officielle ou d'un décret sur la création d'un mécanisme de coordination SPS au niveau national peut être utile, notamment dans les situations où des ministères différents s'occupent des questions SPS ou lorsqu'il n'y a pas suffisamment de clarté et de consensus sur les rôles et responsabilités de chacun. L'expérience montre que les pays où les fonctions SPS sont réparties sur plusieurs ministères tendent à avoir plus de mal à établir des mécanismes de coordination sans l'implication des administrations publiques au plus haut niveau.

3.2 Clarifier les mandats et rôles des organisations dans le domaine SPS, sur la base d'un réexamen et d'une mise à jour de la législation selon ce qui est approprié

42. Outre un aval de haut niveau donné par le gouvernement à la coordination SPS, il est important que les rôles et responsabilités dans le domaine SPS (tels qu'ils sont formulés dans la législation ou d'autres documents d'orientation) soient clairs et fassent l'objet d'un consensus pour permettre l'établissement et le fonctionnement effectif de ces mécanismes au niveau national. Pour cela, il faudra peut-être réexaminer et mettre à jour la législation car, dans de nombreux pays, le cadre juridique qui régit les questions SPS est fragmenté ou dépassé. Il arrive, par exemple, que diverses organisations gouvernementales partagent des responsabilités dans la gestion SPS, avec des mandats qui se chevauchent, ce qui est source de confusion et entrave la coordination. Les raisons d'une telle situation peuvent être historiques, car il se peut que de nouvelles organisations aient été créées aux termes d'une nouvelle loi, sans que cela se soit nécessairement accompagné d'un remaniement de tous les textes législatifs pertinents.

43. Même si les mécanismes informels de coordination SPS peuvent fonctionner de manière efficace dans certains cas, il semble que la formalisation soit utile pour créer et faire fonctionner

de telles structures, du moins en Afrique. Cela nécessite parfois des mesures en vue d'intégrer la coordination des questions SPS dans la politique et la législation SPS. Pour cela, il faudra peut-être faire référence, dans les lois nationales, aux comités SPS nationaux et au rôle qu'y jouent les diverses institutions publiques. Il faudra peut-être aussi réexaminer la législation nationale pour tenir compte de l'évolution au niveau régional et de l'appartenance à des CER. Toutefois, le réexamen de la législation est souvent un processus très long, qui peut prendre des mois, voire des années. Il exigera probablement aussi des ressources humaines et financières substantielles. Entre-temps, il sera important de trouver un moyen pratique de réunir toutes les parties prenantes du domaine SPS afin de favoriser le dialogue et la coordination. La longueur d'un processus juridique ne devrait pas servir de prétexte pour différer la coordination.

3.3 S'appuyer sur les mécanismes existants et encourager l'engagement actif de toutes les parties prenantes concernées dans le domaine SPS

44. Dans certains pays, il existe déjà des comités nationaux, des groupes de travail, des équipes spéciales et d'autres mécanismes dotés d'un mandat pour s'occuper de questions liées au Codex, de questions de santé animale ou de préservation des végétaux, ou de certains produits d'exportation. Dans le cas où ces mécanismes fonctionnent de manière efficace et où cela est pratique et faisable (par exemple, du point de vue des dispositions institutionnelles et de la composition), il sera éventuellement possible et suffisant de coordonner les questions SPS au sein de ces mécanismes ou d'exploiter et d'élargir leur champ d'action et leur mandat. Compte tenu des limitations de ressources et des obligations qui accaparent déjà les parties prenantes, il est recommandé d'étudier comment utiliser au mieux les mécanismes existants, dans le cas où cela est approprié. Sinon, il y aura un risque manifeste d'établir plusieurs comités s'occupant de questions SPS, qui n'obtiendront guère de résultats dans la pratique.

45. Au lieu de créer plusieurs comités s'occupant de questions SPS, il est possible d'organiser des réunions du comité SPS national avec des séances en petits groupes pour les différents organismes nationaux qui s'occupent du Codex, de la CIPV et de l'OIE. Cela exigera probablement moins de ressources et rendra beaucoup plus facile l'établissement de comptes rendus sur les résultats et les débats de ces petits groupes spécialisés à la session plénière du comité SPS national que d'avoir de multiples comités indépendants s'occupant de questions SPS. En outre, le secteur privé sera peut-être plus enclin à participer à ce type de réunions, car il pourra choisir les séances en petits groupes auxquelles il souhaite participer en fonction de ses intérêts.

46. Pour arriver à une gestion efficace et à une conformité dans le domaine SPS au niveau national, il faut la participation active et la collaboration d'un certain nombre de parties prenantes des diverses composantes du gouvernement, du secteur privé, des milieux universitaires, etc. Le secteur privé joue un rôle essentiel, car il doit se conformer aux prescriptions commerciales. Toutefois, la collaboration entre plusieurs parties prenantes demande de la confiance, du respect et de la transparence, et il faut du temps et des efforts pour y parvenir, compte tenu notamment des différentes cultures et perspectives des organisations publiques et privées. Les comités SPS nationaux constituent un moyen utile d'encourager le dialogue et l'échange d'informations entre les secteurs public et privé sur les questions SPS. Ils peuvent en outre servir de base à des partenariats plus approfondis sur certaines fonctions dans le domaine SPS telles que la formation, le diagnostic, etc.

3.4 Établir des stratégies de communication efficaces et envisager la création de réseaux et d'outils sur le Web

47. Pour fonctionner de manière efficace, les comités SPS nationaux ont besoin de bien communiquer. À cette fin, il faut que les diverses parties prenantes publiques et privées qui s'occupent de questions SPS soient disposées à partager activement leurs informations et à

engager un dialogue, et il faut des stratégies et outils de communication pour que cela fonctionne. Concrètement, le nombre d'organisations participant à la gestion SPS aux niveaux national et infranational rend plus complexe la tâche d'instaurer une communication efficace. En conséquence, il faudrait consacrer une plus grande attention et des ressources ciblées au renforcement des flux de communication dans et entre les organismes publics et privés, afin d'assurer un fonctionnement efficace des systèmes de coordination SPS.

48. Les stratégies de communication peuvent viser à sensibiliser les fonctionnaires gouvernementaux, le secteur privé et/ou le public aux questions SPS, et/ou à intensifier le dialogue entre les parties prenantes qui s'occupent de gérer les questions SPS dans le pays. Il est essentiel que les comités SPS nationaux, et notamment les personnes qui y sont chargées de la communication, comprennent le type d'information dont les parties prenantes ont besoin et leurs canaux de communication préférés. Par conséquent, les pays sont invités à élaborer et à appliquer des "modes opératoires normalisés" pour la diffusion des informations pertinentes, tels que les notifications SPS. Il importe aussi de veiller à ce que la communication ne soit pas considérée comme un processus à sens unique. Les mécanismes qui encouragent et facilitent l'information en retour et le dialogue réel sont recommandés.

49. Divers outils peuvent être utilisés pour intensifier et faciliter la communication. L'information sur le Web est de plus en plus efficace dans les pays en développement et peut être complétée le cas échéant par divers moyens d'atteindre les membres tels que les SMS ou les alertes par fax. En outre, différents types de médias (par exemple, la télévision ou la radio pour diffuser des programmes courts et/ou les ateliers de formation) et de matériels d'information (par exemple, les matériels imprimés ou audiovisuels élaborés par les parties prenantes nationales ou les partenaires de développement, y compris le STDF) peuvent aider à diffuser des informations. Dans certains cas, il est important de présenter et d'expliquer les documents officiels (lois, règlements ou protocoles, par exemple) sous une forme simplifiée et pratique pour faciliter leur compréhension par le grand public.

50. L'expérience issue des projets du STDF montre notamment que la création de réseaux et d'outils SPS sur le Web pour faciliter la circulation des informations dans et entre les parties prenantes publiques et privées peut être utile et devrait être envisagée. Il s'agira non seulement d'informations sur les mesures SPS officielles, mais aussi de renseignements techniques émanant des organismes internationaux de normalisation et, dans certains cas, de normes privées sectorielles ou d'autres mesures non tarifaires telles que les OTC. L'élargissement de la portée des réseaux d'information à l'ensemble des normes qui visent le commerce et les produits agricoles et l'encouragement aux approches de type "guichet unique" pourraient rendre un nouveau système "intégral" suffisamment important et utile pour le secteur privé pour justifier l'effort nécessaire. Le financement extérieur apporté par les partenaires de développement peut jouer un rôle de catalyseur, à condition qu'à long terme, les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses de fonctionnement du système d'information SPS soient inscrites dans le budget national (éventuellement au titre d'arrangements de cofinancement avec une chambre de commerce, une fédération ou une fondation pour le développement appartenant au secteur privé).¹²

3.5 Adopter une approche proactive pour accroître la durabilité

51. L'expérience montre que l'établissement d'un comité SPS national est relativement simple. Mais la véritable difficulté est de rendre ce comité efficace et opérationnel et d'assurer sa durabilité à moyen et long termes. Les recherches effectuées pour la présente étude ont révélé quelques facteurs clés qui peuvent favoriser la durabilité. Ce sont, entre autres, les suivants:

¹² Voir Abt Associates, Model Arrangements for SPS Stakeholder Involvement at the National Level, STDF 19; Phase Three (Final) Report, mars 2008.

- **L'appropriation et l'engagement** de la part des organisations et des particuliers essentiels qui participent au comité SPS national sont indispensables à sa réussite. L'expérience montre que les comités qui comprennent un nombre critique de membres déterminés à partager activement l'information et à pratiquer le dialogue sont plus efficaces. En général, il est important que les membres considèrent leur participation comme faisant partie intégrante de leur travail ordinaire plutôt que comme une tâche supplémentaire ou volontaire. On a également constaté que de solides capacités de leadership de la part des fonctionnaires essentiels pour faire avancer ces types d'activités étaient un facteur important dans la mise en place de mécanismes de coordination réussis.
- **La formalisation** des dispositions institutionnelles relatives aux comités SPS nationaux a tendance à favoriser leur réussite et leur durabilité à long terme. Pour cela, il faut élaborer et faire approuver un mandat clair pour le comité (incluant des détails sur sa mission, sa composition et ses procédures de fonctionnement), et peut-être aussi harmoniser le cadre juridique dans le domaine SPS. Mais, comme on l'a indiqué ci-dessus, la longueur des processus juridiques ne devrait pas servir de prétexte pour différer la coordination.
- **Une conception et une structure pratiques et fonctionnelles** tenant compte du contexte local sont indispensables pour que le comité SPS national, une fois établi, puisse agir efficacement en exécution de son mandat. La conception et la structure des comités SPS nationaux n'ont pas besoin d'être très complexes ou ambitieuses. Des examens périodiques sont recommandés pour évaluer le mode de fonctionnement du comité et adapter sa structure et ses opérations selon les besoins.
- **Fourniture de ressources.** Dès le début, il est conseillé de définir les ressources (humaines et financières) requises pour établir et faire fonctionner le comité SPS national et de trouver un accord à leur sujet, ainsi que de déterminer où elles peuvent être trouvées. Le budget n'a pas besoin d'être élevé, mais il devrait prévoir toutes les dépenses nécessaires (réunions, voyages des membres du comité, communications, etc.). Même si des ressources peuvent être fournies par les donateurs ou les partenaires de développement, notamment pour aider le comité SPS national à s'établir, un financement à long terme devrait être prévu dans le budget de l'État pour couvrir de façon continue les frais de fonctionnement. Il est recommandé d'éviter les indemnités journalières trop généreuses pour les participants qui viennent de l'extérieur de la capitale.
- **Un renforcement des capacités** peut être nécessaire dans certains cas pour aider le comité SPS national à s'établir et à devenir opérationnel. Il se peut, par exemple, que les personnes chargées de diffuser l'information dans le domaine SPS et/ou de gérer les bases de données ou les sites Web aient besoin d'une formation. Le mécanisme de mentorat de l'OMC peut jouer un rôle à cet égard, conformément à son objectif qui est d'aider les pays en développement Membres de l'OMC à mettre en œuvre les dispositions de l'Accord SPS relatives à la transparence et à en tirer parti.¹³

¹³ Le Secrétariat de l'OMC a lancé le mécanisme de mentorat en 2008. Ce mécanisme consiste à établir une relation de soutien informelle et *ad hoc* entre des personnes ayant des responsabilités similaires en tant que points d'information et/ou autorités responsables des notifications. Pour des renseignements complémentaires, voir "Renseignements actualisés sur le système d'assistance sous forme de "mentorat" concernant les dispositions relatives à la transparence de l'Accord SPS" (note du Secrétariat G/SPS/GEN/1097).

3.6 Utiliser les comités SPS nationaux pour promouvoir la cohérence régionale dans le domaine SPS

52. Une coordination efficace au niveau national dans le domaine SPS apporte une contribution importante à la réalisation des objectifs du pays. Elle a en outre tendance à favoriser la cohérence au niveau régional. En raison de ces synergies, les CER africaines cherchent depuis quelques années à jouer un rôle de catalyseur dans l'établissement des comités nationaux de coordination SPS. Certaines (dont la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA)) ont stipulé formellement que leurs membres devraient établir des comités SPS nationaux. Leur intention (telle qu'elle est exprimée dans certains accords SPS régionaux) est de rassembler les représentants des comités établis par leurs pays membres pour renforcer la coordination SPS au niveau régional (voir les renseignements complémentaires donnés à l'annexe 4).

53. En général, ces mécanismes régionaux de coordination SPS semblent en être au début de leur mise en place et n'ont pas encore commencé à se réunir de façon régulière. Les mécanismes destinés à améliorer la coordination SPS régionale sont importants et devraient être encouragés. Mais il faut réfléchir davantage à la meilleure façon d'y parvenir compte tenu des ressources (humaines et/ou financières) limitées et du fait que certains pays font partie de plusieurs CER. Il faudrait se préoccuper davantage du rôle et de la fonction que les CER devraient remplir dans le soutien à la création de cadres juridiques SPS pour les États membres, l'harmonisation des normes régionales et internationales, la mobilisation de ressources pour le renforcement des capacités et l'élaboration de stratégies régionales dans le domaine SPS.¹⁴ Certaines CER africaines ont déjà le statut d'observateur aux réunions ordinaires du Comité SPS de l'OMC à Genève.

¹⁴ Stratégies et cadres régionaux pour les questions sanitaires et phytosanitaires en Afrique. Rapport établi par J. Magalhães pour le STDF à la demande de la Commission de l'Union africaine (CUA), juillet 2010. Le STDF prévoit d'organiser une réunion sur ces questions et d'autres avec la CUA et les CER en 2012.

ANNEXES

Annexe 1: Liste récapitulative destinée à faciliter l'établissement et le fonctionnement des comités SPS nationaux

Annexe 2: Outils de renforcement de la coordination SPS (NRI et IICA)

Annexe 3: Études de cas par pays

Annexe 4: Aperçu des efforts déployés par les communautés économiques régionales

Annexe 1: Liste récapitulative destinée à faciliter l'établissement et le fonctionnement des comités SPS nationaux

√ Déterminer les objectifs du comité

Les objectifs du comité SPS national dépendront évidemment d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels la situation du pays, les parties prenantes qui participent au comité et le but de ce dernier. Voici quelques objectifs possibles:

- constituer une instance nationale de dialogue et de cohérence sur les questions SPS;
- constituer une instance pour le règlement des questions SPS qui touchent au commerce régional et/ou international;
- renforcer la mise en œuvre de l'Accord SPS de l'OMC par le pays;
- examiner et déterminer les positions nationales et renforcer la participation du pays aux instances SPS régionales et multilatérales, parmi lesquelles les CER, le Comité SPS de l'OMC et les organismes internationaux de normalisation; suivre la capacité du pays de mettre œuvre des mesures SPS et formuler des recommandations en matière de coopération technique

√ Structure, composition et taille

- La structure, la composition et la taille du comité SPS national varieront selon le contexte national. Il est toutefois souhaitable d'y inclure des représentants de tous les ministères et départements gouvernementaux, ainsi que d'autres parties prenantes (telles que le secteur privé, les milieux universitaires, les associations de consommateurs, etc.) qui sont particulièrement impliquées dans les questions SPS ou y ont un intérêt particulier. L'inclusion du secteur privé (entreprises, associations de producteurs/d'exportateurs, etc.) est fortement recommandée, en raison du rôle essentiel qu'il joue dans la conformité aux mesures SPS.
- Même s'il est important d'encourager la participation de toutes les parties prenantes essentielles qui interviennent dans le domaine SPS, il faut que la taille du groupe reste fonctionnelle. Les comités qui ont trop de membres peuvent devenir impossibles à gérer. Il peut être préférable d'avoir un nombre de membres qui ne soit pas excessif, afin que les discussions entre les principales parties prenantes soient plus fluides.
- Dans les pays qui ont plusieurs comités nationaux différents chargés d'aspects SPS particuliers (par exemple, le Comité national du Codex, le point de contact pour l'OIE, le comité d'exportation des produits horticoles, etc.), il est souhaitable d'étudier la portée et la nature des liens et des synergies possibles entre eux et le comité SPS national. Dans certains cas, il peut être justifié d'intégrer ces comités sectoriels dans le comité SPS national.

√ Secrétariat et présidence

- Il est important d'identifier une organisation disposée et apte à assurer le secrétariat du comité. Il n'y a pas de règle stricte quant à l'institution où devrait se trouver le secrétariat. Selon l'expérience de certains pays, le département du gouvernement qui exerce la fonction d'autorité nationale responsable des notifications (ANRN) peut convenir pour ce rôle.
- Il est important que les fonctions du secrétariat soient claires et fassent l'objet d'un consensus (de préférence écrit), y compris les procédures à appliquer en ce qui concerne la communication et la diffusion d'informations, l'organisation des réunions, etc. En général, il faudrait utiliser le plus possible les outils électroniques (courriel, par exemple).

- Il faudrait une entente sur: i) le rôle du président (par exemple, convoquer les réunions, formuler l'ordre du jour et élaborer, stocker et diffuser les comptes rendus des réunions); et ii) la procédure de sélection du président, ainsi que la durée de son mandat. Le président pourra être nommé par décision du Conseil des ministres ou élu par les membres du comité (par exemple une fois tous les deux ans).

√ Réunions du comité

- Les réunions sont souvent l'expression la plus manifeste des travaux du comité SPS national. Leur calendrier peut varier selon la situation du pays et l'éventail des questions à examiner. Le comité peut par exemple se réunir environ tous les quatre mois, c'est-à-dire dans l'intervalle entre les réunions du Comité SPS de l'OMC, avec des réunions supplémentaires selon les besoins (par exemple en réponse à des crises SPS).
- Il est impératif que le secrétariat prépare correctement les réunions, y compris en rédigeant et en distribuant l'ordre du jour ainsi que les autres documents à examiner et en choisissant un lieu adéquat. Il faut aussi veiller à donner suite concrètement aux réunions, notamment en élaborant les projets de compte rendu et en les distribuant aux participants suffisamment à l'avance pour qu'ils puissent formuler leurs observations.
- Les réunions du comité sont plus efficaces lorsque les membres ont débattu et sont convenus de la façon de les organiser et de les gérer. Il est notamment souhaitable de convenir de la façon dont le comité prendra ses décisions, c'est-à-dire qui y participera et comment, et quel sera éventuellement le quorum (par exemple, la moitié des membres présents plus un).

Ensemble d'outils destiné à renforcer les systèmes de coordination SPS et à soutenir la mise en œuvre des normes SPS

Le Natural Resources Institute (NRI) de l'Université de Greenwich (Royaume-Uni) a mis au point un ensemble d'outils en vue d'aider les parties prenantes des secteurs public et privé dans les pays en développement à mettre en œuvre les normes SPS et à participer au système commercial international. Cet ensemble se compose de quatre éléments, dont la première partie vise expressément à favoriser le renforcement des systèmes nationaux et régionaux de coordination SPS. Comme le montre la présente étude, une bonne coordination et une bonne communication dans et entre les entités des secteurs public et privé qui s'occupent de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé des animaux et de la préservation des végétaux aux niveaux national, régional et international sont indispensables pour accroître le commerce des produits alimentaires et agricoles et traiter efficacement les questions SPS. Le premier élément de l'ensemble d'outils du NRI a pour but d'y contribuer en offrant des méthodes et des techniques destinées à:

- mieux comprendre l'environnement institutionnel SPS en cartographiant les divers acteurs publics et privés nationaux et internationaux qui s'occupent de sécurité sanitaire des aliments, de santé animale et de préservation des végétaux, la manière dont ils sont reliés entre eux et le système de réglementation dans lequel ils s'inscrivent;
- évaluer les éléments clés des mécanismes de coordination SPS et analyser leurs points forts, leurs points faibles, les possibilités qu'ils offrent et les dangers qui les menacent;
- trouver des solutions aux difficultés et aux problèmes rencontrés, tout en exploitant les points forts et en saisissant les possibilités offertes;
- élaborer des plans d'action et/ou des projets pour concrétiser les idées de solutions.

L'ensemble d'outils peut donc être utilisé pour concevoir et mettre en œuvre des projets de renforcement de la coordination SPS nationale et régionale, faciliter la mise en œuvre de l'Accord SPS de l'OMC, améliorer l'efficacité et utiliser les ressources de manière efficiente. Les trois autres éléments de cet ensemble destinés à faciliter la mise en œuvre des normes SPS sont les suivants:

- Partie 2: utilisation de l'évaluation de l'impact sur la durabilité et de l'analyse de la chaîne causale pour analyser l'impact des mesures SPS sur le commerce;
- Partie 3: utilisation de l'analyse de la chaîne de valeur pour déterminer les contraintes et les interventions potentielles dans le domaine SPS;
- Partie 4: analyse coûts-avantages des mesures de contrôle SPS. Cette partie comprend deux modèles de calcul Microsoft Excel (une version courte et une longue), avec des notes d'orientation. Pour l'instant, ces modèles Excel sont conçus pour le secteur phytosanitaire, mais ils pourraient être adaptés aux besoins des parties prenantes qui s'occupent de sécurité sanitaire des aliments et de santé animale.

Les quatre éléments ont été mis au point en étroite coopération avec des parties prenantes d'Afrique de l'Est (notamment le Kenya) à différents niveaux. L'ensemble d'outils fait partie du Programme de normes agroalimentaires – la conformité accroît le commerce pour les pays en développement (ASEC) soutenu par le Département du développement international (DFID) du Royaume-Uni. Pour des renseignements complémentaires à son sujet, prière de contacter Hanneke Lam à j.w.m.lam@gre.ac.uk.

Source: NRI (2011), Toolkit to strengthen SPS coordination, assess the impact of SPS notifications and analyse the costs and benefits of control measures.

L'outil Performance, vision et stratégie pour les mesures sanitaires et phytosanitaires (PVS-SPS)

L'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA) a conçu des instruments destinés à évaluer les résultats et la mise en œuvre des stratégies de développement des institutions qui s'occupent de santé agricole et de sécurité sanitaire des aliments. Parmi ces instruments figure l'outil Performance, vision et stratégie pour les mesures sanitaires et phytosanitaires (PVS-SPS) qui concerne les mesures SPS d'un point de vue institutionnel, international et horizontal. Institutionnel et international, car il est axé sur la responsabilité qui incombe aux entités publiques et privées nationales de maximiser les avantages issus des engagements pris par le pays à l'égard des organismes internationaux de normalisation et de l'OMC et la conformité à ces engagements. Et horizontal parce qu'il analyse tous les secteurs au lieu d'un en particulier.

Le but de l'outil PVS-SPS n'est pas d'évaluer les résultats des fonctions techniques, mais plutôt de déterminer les caractéristiques des divers moyens de coordination et de communication utilisés pour tirer parti du système commercial multilatéral au niveau national.

Cet outil est appliqué par 34 pays des Amériques dans le cadre d'un projet financé par le STDF. Un grand nombre d'experts techniques appartenant à des ministères et à des entités chargés de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la préservation des végétaux ainsi que du commerce extérieur en ont bénéficié. Sur la base des applications et des observations directes faites dans les pays en développement qui participent activement au Comité SPS, cinq variables qui semblent essentielles pour encourager une participation active ont été identifiées:

- 1) Mécanismes de coordination et d'interaction: mécanismes qui permettent aux diverses parties prenantes des processus de négociations, d'administration et de mise en œuvre des mesures SPS d'exécuter des tâches de surveillance et de suivi, d'évaluer l'impact des mesures et de tirer parti des possibilités offertes dans les instances internationales.
- 2) Priorité affectée aux questions SPS: niveau de soutien accordé par les autorités nationales au développement des capacités dans le domaine SPS.
- 3) Ressources humaines: ressources investies pour attirer et conserver des professionnels ayant des compétences techniques et des qualités de leadership.
- 4) Coordination entre la capitale et la mission à Genève: améliorer la participation du pays au niveau international grâce à des liaisons et à des informations en retour entre les experts travaillant dans le pays et les représentants à l'OMC.
- 5) Ressources techniques et financières: capacité technique et financière du pays de mettre en œuvre les mesures SPS et de jouer un rôle actif au Comité SPS de l'OMC.

Ces variables fondamentales ont été mises en évidence à l'issue de cinq années d'observation dans les pays des Amériques qui participent activement au Comité SPS. Elles constituent donc des "enseignements acquis" en matière de renforcement des capacités institutionnelles, qui peuvent être reproduits et adaptés à d'autres pays.

Source: Bolaños et Cordero, 2008, rapports sur le projet STDF/PG/108.

Annexe 3: Études de cas par pays

Encadré 1: Belize – Un organisme unique (BAHA)

Le Service bélizien de protection zoosanitaire et phytosanitaire (BAHA) a été créé en 2000 par la Loi sur le Service bélizien de protection zoosanitaire et phytosanitaire. Il s'agit d'une personne morale quasi publique liée au Ministère de l'agriculture et de la pêche (MAF). Cet organisme officiel, reconnu comme l'autorité compétente en matière de santé agricole et de sécurité sanitaire des aliments, se compose de quatre départements techniques: préservation des végétaux, santé animale, sécurité sanitaire des aliments, et quarantaine et inspection. Il a également été désigné comme point d'information SPS pour le pays et abrite les points de contact pour la CIPV, l'OIE et le Protocole de Carthagène sur la biosécurité. Bien que le point focal du Codex se trouve au Bureau des normes, le Coordonnateur du point d'information SPS est le Vice-Président du Conseil consultatif national pour les normes, et le Directeur de la sécurité sanitaire des aliments est le représentant du Belize à toutes les réunions du Codex.

Au fil des ans, le Belize a conservé un statut SPS favorable grâce au personnel très motivé du BAHA, polyvalent et très flexible, qui s'adapte facilement aux nouveaux défis suscités par les situations d'urgence, et grâce aux bonnes relations qu'il entretient avec le secteur privé et les autres autorités réglementaires.

Afin d'assurer un traitement efficace des questions SPS, le BAHA a créé un Comité directeur scientifique en 2004. Les membres de ce comité sont les directeurs techniques de la sécurité sanitaire des aliments, de la quarantaine et de l'inspection, de la santé animale et de la protection des végétaux, le Coordonnateur du point d'information SPS et le Directeur du Registre des médicaments. Le Comité s'occupe de toutes les questions SPS, y compris l'élaboration et la mise en œuvre des nouvelles mesures, l'examen des mesures existantes, les évaluations des risques, l'établissement de procédures d'intervention d'urgence, et la participation aux instances régionales et internationales. Toutes les questions SPS sont d'abord examinées au niveau du Comité directeur scientifique. Selon la nature du problème, le département compétent est chargé de répondre aux préoccupations des parties prenantes respectives.

Le Comité interministériel du commerce et des questions liées au commerce fait office de Comité national de coordination SPS. Il a, entre autres, pour mission de traiter toutes les questions liées au commerce. Il se réunit au moins tous les deux mois, mais les réunions peuvent être plus fréquentes selon le problème en cause.

Le BAHA et le MAF s'occupent conjointement de plusieurs questions SPS au niveau national. Le BAHA est le seul organisme responsable des questions SPS. Toutefois, s'il y a une question transversale, il est représenté auprès de plusieurs comités et conseils. Outre sa collaboration avec le MAF sur plusieurs questions SPS, il a un mémorandum d'accord avec le Ministère de la santé au sujet de l'inspection et de la certification de certains éléments du Système de contrôle des aliments. Il est également associé au Ministère de la santé pour les questions de surveillance des maladies d'origine alimentaire. Et il a un mémorandum d'accord avec l'Office de contrôle des pesticides pour l'inspection des pesticides aux points d'entrée officiels.

Le BAHA ne possède pas de service d'information, de sorte que chaque département utilise un ou plusieurs des moyens suivants pour communiquer avec les parties prenantes: groupements d'utilisateurs, équipes spéciales, groupes de travail électroniques, réunions/ateliers/séminaires avec les parties prenantes, communiqués de presse et émissions-débats. Au sujet de la sensibilisation, le BAHA s'efforce aussi d'organiser au moins un séminaire sur la responsabilité à la fin de chaque année afin d'informer les parties prenantes des avantages obtenus grâce à la participation active du Belize aux réunions internationales telles que celles du Comité SPS de l'OMC, de la CIPV, de l'OIE, du Codex et d'autres.

Source: Mme Delilah Cabb (2011), BAHA; www.baha.bz.

Encadré 2: Burkina Faso – Implication des parties prenantes

L'agriculture est le pilier de l'économie du Burkina Faso. L'essentiel des recettes d'exportation provient du commerce des produits agricoles, et le secteur emploie plus de 85% de la population. De ce fait, et en raison d'une économie de plus en plus mondialisée, les acteurs de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la préservation des végétaux reconnaissent qu'il est indispensable d'avoir des mesures SPS adéquates et des mécanismes de coordination appropriés. Ils sont organisés comme suit pour traiter les diverses questions SPS.

Le Comité national du Codex (CNC) existe depuis mai 2004 et se réunit en session ordinaire trois fois par an. Il comprend quatre sous-comités techniques: additifs chimiques; questions générales; aliments d'origine animale; et aliments d'origine végétale. Le CNC est un organisme interministériel qui comprend des représentants du secteur privé, de la société civile et des groupements de consommateurs. Il est présidé par le Directeur de la nutrition (Ministère de la santé), et le point focal est le Chef du Service de lutte contre les ravageurs et de qualité (Ministère de l'agriculture). Il est chargé des tâches suivantes:

- suivre et analyser l'évolution de la politique du Codex en matière de sécurité sanitaire des aliments et de nutrition, afin de guider les décisions du gouvernement;
- dispenser des conseils sur les textes soumis par les membres du Codex.

Il n'existe pas de structure permanente chargée spécifiquement des questions de santé animale ou de préservation des végétaux, mais ces deux organisations internationales sont représentées au niveau national par le Directeur général des services vétérinaires, qui est le représentant auprès de l'OIE, et le Directeur de la protection des végétaux, qui est le point focal pour la CIPV.

Le Ministère de l'agriculture a élaboré, par le biais de son point d'information SPS, un plan d'action pour les activités SPS destiné à mobiliser les ministères compétents (commerce, agriculture, élevage, santé, recherche) ainsi que le secteur privé. L'objectif global est de faire campagne pour la création d'un organisme spécifique de coordination SPS, qui aurait pour rôle de coordonner les actions ainsi que de définir et de faire connaître les positions nationales dans les organismes internationaux de normalisation.

En raison de l'importance du commerce et des exportations de produits agricoles pour le Burkina Faso, il faut développer la capacité du pays d'analyser, communiquer et faire respecter efficacement les normes SPS grâce à la formation. Le défi pour le Burkina Faso est de sensibiliser les responsables politiques de haut niveau aux questions SPS afin d'assurer un soutien et un engagement fort de la part des autorités.

Grâce au soutien technique et financier de la CEN-SAD (depuis 2010) et de la CEDEAO (depuis 2011), un comité SPS national sera bientôt institué au Burkina Faso. Le décret destiné à l'établir est en cours de finalisation.

Source: M. Moussa Ouattara (2011).

Encadré 3: Kenya – Rôle de l'équipe spéciale nationale chargée de l'horticulture

Le cadre de gestion des questions SPS au Kenya est fragmenté: des institutions différentes ont chacune leur mandat qui, dans la majorité des cas, ne leur donne que des moyens partiels de faire respecter les mesures SPS. Globalement, la responsabilité de la préservation des végétaux incombe au Service d'inspection phytosanitaire du Kenya (KEPHIS) pour les ravageurs présents dans les produits importés ou exportés, tandis que les pesticides relèvent de l'Office des produits de lutte contre les ravageurs. La santé animale est du ressort du Département des services vétérinaires, et la sécurité sanitaire des aliments du Département de la santé publique. Par contre, les normes de sécurité sanitaire des aliments, sous les auspices du Codex, relèvent de l'Office kényan de normalisation.

Afin de remédier aux problèmes SPS qui menaçaient l'accès aux marchés pour les produits horticoles, le secteur horticole kényan a mis en place un cadre destiné à traiter les questions SPS de manière plus coordonnée. Avec le soutien du Programme initiative pesticides (PIP), une équipe spéciale composée des principales institutions publiques et privées a été créée. Initialement baptisée Sous-Comité directeur national des limites maximales de résidus, elle a été instituée par le Ministère de l'agriculture. Toutefois, l'évolution de la réglementation SPS officielle ainsi que des normes privées, qui sont devenues des forces puissantes contrôlant les marchés internationaux, a contraint le Sous-Comité à prendre en 2004 le nom d'Équipe spéciale nationale chargée de l'horticulture (NTH) pour refléter l'élargissement de son champ d'action et de sa composition faite de multiples parties prenantes. En ce qui concerne les opérations de la NTH, son secrétariat se trouve désormais au Ministère de l'agriculture, alors qu'il résidait initialement au KEPHIS.

Ce cadre de coordination comportait également le renforcement des capacités de laboratoire au KEPHIS pour l'analyse des contaminants chimiques des aliments et la délivrance de certificats. Il en est résulté la création d'un laboratoire de chimie analytique et son accréditation conformément à la norme ISO 17025 par le Système national sud-africain d'accréditation (SANAS).

La NTH est une instance interactive de concertation représentant un large éventail de parties prenantes du sous-secteur d'exportation de produits horticoles appartenant au secteur public (par exemple, Ministère de l'agriculture, KEPHIS, Institut de recherche agricole du Kenya, Direction du développement des cultures horticoles, Office de contrôle des pesticides, Conseil de promotion des exportations) et au secteur privé (Association des exportateurs de produits frais, Conseil de la floriculture, Fédération nationale des producteurs agricoles, Association agrochimique du Kenya).

La NTH a pour objectif de veiller à ce que: i) les produits horticoles soient conformes aux exigences du marché; ii) des canaux d'information fiables et cohérents soient ouverts et maintenus au sujet des questions qui concernent le sous-secteur horticole; iii) les parties prenantes soient formées et informées au sujet des exigences du marché; et iv) les capacités soient renforcées afin d'assurer l'accréditation internationale.

Les exigences du marché peuvent être classées grossièrement en lois/réglementations (normes publiques) et normes privées ou volontaires. Parmi ces dernières figurent GlobalGAP, British Retail Consortium (BRC), Tesco's Nature's choice, Flower Label Program (FLP), la certification sociale MPS, Farm to Fork (FtoF), Horticulture Ethical Business Initiative (HEBI), Ethical Trading Initiative (ETI), International Food Standard (IFS), Rainforest Alliance et d'autres.

En résumé, la création de la NTH a permis d'établir des plates-formes entre les secteurs public et privé pour des discussions sur des questions spécifiques relatives aux exigences du marché telles que les résidus de pesticides, les interceptions dues aux ravageurs, les kilomètres-aliments, la politique horticole et d'autres. Elles ont donné lieu à une compréhension et à des stratégies communes qui ont entraîné une croissance de cet important sous-secteur. L'horticulture est dynamique, car elle évolue en permanence, et la présence de systèmes réactifs est indispensable à sa survie.

Source: M. Washington Otieno (2011).

Encadré 4: Malawi – Amélioration progressive des efforts de coordination

Au Malawi, l'agriculture représente une part importante du PIB et constitue la principale source de recettes d'exportation grâce surtout à trois cultures: tabac, thé et sucre. La forte dépendance à l'égard de quelques cultures d'exportation expose l'économie à des chocs. On constate que, parmi plusieurs autres contraintes du côté de l'offre, les questions SPS limitent la capacité du Malawi d'accroître ses exportations. Le processus de coordination dans ce domaine a commencé en 1996 avec l'établissement du Comité SPS national, transformé par la suite en un comité combiné SPS et OTC. Ce comité a été établi sous l'égide du Ministère de l'industrie et du commerce. Le processus a été encore renforcé en 1997 avec la création d'un Comité national du Codex (NCC), dont le secrétariat est assuré par le Bureau des normes du Malawi. Cela faisait suite à une conférence nationale qui avait désigné une équipe spéciale chargée de mettre en place le NCC.

Le Comité SPS national, présidé par le Ministère de l'agriculture, a été établi afin d'assurer la participation du Malawi au Comité SPS de l'OMC. Le Bureau des normes du Malawi (qui est le point de contact pour le Codex, le point d'information OTC et le point d'information SPS chargé de la sécurité sanitaire des aliments) assure le secrétariat du Comité. Le manque de participation du secteur privé à ce comité a été souligné lors d'un séminaire consultatif sur les mesures SPS en 2007. Le Comité a donc décidé d'inviter le secteur privé à prendre part à ses activités afin d'assurer une participation plus durable et une meilleure représentation de toutes les parties prenantes. Il est actuellement composé de tous les ministères compétents, des chambres de commerce, du Conseil de promotion des exportations et de l'Agence de promotion des investissements, ainsi que des points de contact suivants: Département de la santé animale et du développement de l'élevage du Ministère de l'agriculture (point de contact pour l'OIE et point d'information SPS responsable de la santé animale) et Département de la recherche agricole du Ministère de l'agriculture (point de contact pour la CIPV et point d'information SPS responsable de la protection des végétaux).

En participant aux activités du Comité national de coordination SPS, les membres ont acquis une meilleure connaissance des activités de normalisation. Toutefois, selon l'expérience du Comité, il est nécessaire de formaliser le mécanisme de coordination afin qu'il soit reconnu à un plus haut niveau et de mettre à jour le cadre juridique relatif à la sécurité sanitaire des aliments, à la santé animale et à la préservation des végétaux. Il faut en outre adopter un système de financement durable.

Parmi les recommandations issues d'un rapport de situation de la FAO sur la biosécurité, le Comité SPS national et le NCC devraient envisager de fusionner, car de nombreuses organisations sont ou devraient être membres des deux comités actuels. Cela permettrait d'économiser des ressources ainsi que de simplifier et de renforcer l'activité des deux comités.¹⁵

Source: M. Fred Sikwese (2011).

¹⁵ FAO Country Report on the Republic of Malawi; Integrated Approach to Food Safety, Plant & Animal Health: National Biosecurity Capacity; Case Study 3, 2009.

Encadré 5: Maroc – Un organisme unique

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie du "Plan Maroc vert", dont l'objectif est de faire du secteur agricole le levier du développement économique et social du Maroc, le Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime a créé l'Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires (ONSSA), institué par la loi en février 2009.

L'ONSSA regroupe les services vétérinaires relevant de l'ancienne Direction de l'élevage et les services phytosanitaires relevant de l'ancienne Direction de la protection des végétaux, des contrôles techniques et de la répression des fraudes. Il s'agit d'un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui exerce, pour le compte de l'État, les attributions relatives à la protection de la santé du consommateur et à la préservation de la santé des animaux et des végétaux tout au long de la chaîne alimentaire.

L'ONSSA est l'autorité nationale compétente chargée des points focaux pour les organisations internationales suivantes:

- Commission du Codex Alimentarius: secrétariat du Comité national du Codex Alimentarius;
- OIE: délégué national représentant le Maroc auprès de cette organisation;
- CIPV: point de contact du Maroc;
- Accord SPS de l'OMC: point d'information pour les mesures SPS.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord SPS, le gouvernement marocain a institué par décret du Premier Ministre un Comité national SPS. Ce comité, dont le secrétariat est confié à l'ONSSA, est chargé:

- de proposer des actions pour la mise en œuvre de l'Accord SPS de l'OMC;
- d'étudier les mesures SPS prises par les pays Membres de l'OMC et d'en informer les autorités et professionnels concernés;
- de participer à l'élaboration des propositions que le Maroc entend faire au Comité SPS de l'OMC;
- de diffuser aux membres du Comité national SPS toutes notifications reçues et faites par les pays Membres de l'OMC;
- d'informer les partenaires commerciaux de la mise en application des nouvelles réglementations et normes internationales portant sur l'innocuité des produits animaux et végétaux et sur la santé animale et végétale;
- de contribuer à la prise en compte des mesures sanitaires et phytosanitaires dans les programmes de développement économique et social et, à cet effet, de formuler toute recommandation pertinente en la matière;
- de coordonner et d'organiser, en concertation avec les institutions et organismes compétents de l'État, des campagnes de sensibilisation en matière SPS;
- de contribuer à la vulgarisation des travaux et études nationaux et internationaux en matière SPS.

Source: G/SPS/GEN/1039, Notification relative à la présentation de l'autorité officielle marocaine chargée de la mise en œuvre de l'Accord SPS de l'OMC et assurant le point d'information SPS.

Encadré 6: Namibie – Renforcement progressif des efforts de coordination

Le Comité national des mesures SPS et de la sécurité sanitaire des aliments de Namibie a été établi en mai 2009 pour répondre à la nouvelle obligation énoncée dans l'annexe SPS du Protocole sur le commerce de la CDA. Il en est encore à ses débuts, et l'essentiel de son travail a été consacré jusqu'à présent à l'élaboration de mécanismes appropriés pour son fonctionnement. Son secrétariat se trouve au Ministère de l'agriculture, de l'eau et des forêts. Aucun financement spécifique n'est consacré à son fonctionnement, et chaque membre prend en charge ses frais de participation.

Comme l'indique son mandat, le Comité a des objectifs spécifiques, parmi lesquels: i) servir d'instance nationale pour débattre des questions SPS et des questions de sécurité sanitaire des aliments; ii) améliorer la capacité de la Namibie de mettre en œuvre l'Accord SPS de l'OMC et de participer effectivement aux instances régionales et multilatérales qui s'occupent de questions SPS et de sécurité sanitaire des aliments; iii) coordonner les positions nationales sur les questions SPS; et iv) suivre la mise en œuvre et encourager une plus grande utilisation des normes SPS internationales.

Depuis sa création, le Comité se réunit tous les trimestres, le plus souvent avant les réunions du Comité SPS de l'OMC. Il est composé de représentants des secteurs public et privé. Parmi les organismes du secteur public figurent le Ministère de l'agriculture, de l'eau et des forêts, le Ministère de la pêche et des ressources marines, le Ministère des services sanitaires et sociaux, le Ministère du commerce et de l'industrie, le Ministère de l'éducation, l'Institut namibien de normalisation, le Ministère de l'environnement et du tourisme et la Ville de Windhoek. Les parties prenantes du secteur privé sont les Conseils de l'agronomie, de la viande et du karakul, l'Association des abattoirs, le Forum commercial agricole et les syndicats d'agriculteurs. Trois sous-comités ont été établis: sécurité sanitaire des aliments, élevage et protection des végétaux. Leurs mandats sont en cours de rédaction. Ils se réunissent avant le Comité national et lui rendent compte.

En ce qui concerne le fonctionnement du Comité SPS national et de la coordination SPS en général, quelques difficultés ont été relevées telles que le manque de ressources humaines et financières dans le secteur public pour traiter efficacement les questions SPS et participer aux réunions du Comité SPS de l'OMC et des organismes de normalisation. En outre, la sensibilisation aux questions SPS, y compris l'Accord SPS de l'OMC, devrait être intensifiée aux niveaux à la fois technique et politique. Enfin, les questions SPS en Namibie relèvent pour l'instant de la compétence de diverses institutions, ce qui peut gêner le fonctionnement du Comité.

En octobre 2011, un atelier national de l'OMC consacré à l'Accord SPS a eu lieu en Namibie; il avait notamment pour objet de rendre plus efficace et durable le Comité SPS national. Les participants ont formulé des recommandations très spécifiques au cours d'une séance facilitée, parmi lesquelles la nomination d'un président qui travaille directement sur les questions SPS, une liaison plus étroite entre les travaux et le calendrier des réunions du Comité et ceux du Comité SPS, la nomination d'une personne responsable du suivi des notifications SPS grâce au Système de gestion des renseignements SPS (IMS), une orientation par produit et le transfert éventuel des questions de sécurité sanitaire des aliments au même ministère que celui chargé des questions de santé animale et de préservation des végétaux. Il a été indiqué que ces recommandations feraient l'objet de discussions et de réflexions plus approfondies avant d'être appliquées.

Source: Mme Karita Rejoice et Mme Serra Ayral (2011).

Encadré 7: Afrique du Sud – Coordination dans le domaine phytosanitaire

Le National Resource Institute (NRI) a réalisé une analyse du système SPS sud-africain dans le cadre d'une étude relative à l'incidence de la maladie des taches noires des agrumes (*Guignardia citricarpa*) sur la filière des agrumes en Afrique du Sud et au Swaziland, en se concentrant sur les questions de préservation des végétaux et sur le fonctionnement de l'Organisation nationale de protection des végétaux (ONPV).¹⁶ Les principales parties prenantes du système de coordination SPS en Afrique du Sud pour la préservation des végétaux sont les suivantes:

- La Direction de la protection des végétaux (DPH) exerce la fonction de point de contact national pour la protection des végétaux en Afrique du Sud. Elle est chargée d'élaborer les politiques au sein de l'ONPV et de veiller au respect des obligations et des responsabilités internationales en la matière.
- Les Services d'inspection des produits agricoles (APIS) sont chargés de la certification phytosanitaire aux points d'entrée et de sortie. Avec la DPH, ils composent l'ONPV sud-africaine.
- L'Office de contrôle des exportations de produits périssables (PPECB) est un organisme paraétatique qui collabore étroitement avec le Département de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche et est chargé de procéder aux inspections relatives à l'assurance de la qualité et à la certification des produits frais pour l'exportation.
- L'Association des cultivateurs d'agrumes (CGA) représente les intérêts des producteurs d'agrumes auprès des acteurs de la filière – pouvoirs publics, exportateurs, établissements de recherche et fournisseurs du secteur des agrumes.
- Citrus Research International (CRI) apporte un soutien en matière de recherche et un soutien technique à la filière des agrumes sud-africaine, afin de maximiser sa compétitivité à long terme sur le marché mondial en concevant, appuyant, coordonnant et fournissant des services de recherche et des services techniques. Elle est financée par une redevance de l'Association des cultivateurs d'agrumes.

L'ONPV organise divers forums et réunions avec la CGA, la CRI et d'autres acteurs afin d'examiner des questions relatives aux prescriptions phytosanitaires à respecter pour exporter des agrumes sud-africains. Les forums et réunions sont notamment les suivants: Groupe de travail de l'accès aux marchés pour les fruits frais; Réunion annuelle de coordination des exportations d'agrumes; Forum des exportateurs de fruits frais (FPEF); et groupes de travail *ad hoc* tels que le Groupe d'experts de la CBS (créé pour élaborer des réponses à l'UE au sujet des notifications et des communications ultérieures).

En résumé, l'ONPV sud-africaine est une organisation bien établie qui possède une vaste expérience de la lutte contre la CBS et d'autres maladies et ravageurs des végétaux. Elle a réussi à instaurer une communication de qualité avec tous les acteurs qui participent à l'exportation d'agrumes. Bien qu'il existe une multitude de forums et de groupes de travail, ils sont tous nécessaires, selon les parties prenantes, pour établir des priorités dans le secteur. Mais il semble aussi possible de resserrer les liens entre la Direction du commerce international, l'ONPV et les acteurs du secteur privé.

Les parties prenantes sud-africaines ont pris au sérieux la nécessité de se conformer aux exigences du marché sensible des agrumes, afin de ne pas mettre en danger les exportations de ce secteur important. En conséquence, les interceptions d'agrumes sud-africains à l'arrivée dans l'UE en raison de problèmes liés à la CBS ont fortement baissé.

Source: Kleih et Cassidy (2010).

¹⁶ Kleih, U., et Cassidy, D., Impact Assessment of Sanitary and Phytosanitary Measures: A Case Study of the Impact of Citrus Black Spot on the Citrus Industries in South Africa and Swaziland; Project report; Chatham (Royaume-Uni): Natural Resources Institute; 2010.

Encadré 8: Thaïlande – Importance d'une approche proactive

Étant donné la vigueur du secteur d'exportation de produits agricoles et sa contribution à l'économie nationale, le gouvernement thaïlandais a reconnu très tôt l'importance des questions SPS. Il a notamment constaté qu'il fallait un engagement politique fort et une base juridique solide pour soutenir les systèmes et les mesures de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments.

C'est pourquoi le Bureau national des normes pour les produits agricoles et les aliments (ACFS) a été créé en 2002 au sein du Ministère de l'agriculture et des coopératives. Il a été chargé d'agir comme chef de file et point focal pour la sécurité sanitaire des aliments, en association avec trois autorités compétentes: le Département de l'agriculture, le Département du développement de l'élevage et le Département de la pêche.

L'ACFS travaille en concertation avec les départements gouvernementaux, les autorités locales et les organisations nationales, régionales et internationales pour atteindre ses objectifs. Selon son site Web, il remplit les fonctions suivantes:

- établissement de normes pour les systèmes agricoles, les produits de base et les denrées alimentaires ainsi que pour la sécurité sanitaire des aliments;
- accréditation des organismes de certification;
- dialogue et négociation avec les partenaires commerciaux internationaux au sujet des différends relatifs aux questions SPS/OTC (y compris la réduction des obstacles non tarifaires au commerce);
- contrôle des normes alimentaires;
- promotion de la conformité aux normes pour les exploitations agricoles et les établissements du secteur alimentaire.

L'ACFS est le centre national d'information sur les normes agricoles et alimentaires et le point focal pour l'OMC (SPS/OTC), le Codex et la CIPV. Il est également l'autorité nationale responsable des notifications et le point d'information dans le domaine SPS.

Le cas de la grippe aviaire offre un exemple des opérations de l'ACFS. À la suite du foyer apparu en Thaïlande au mois de janvier 2004, le gouvernement thaïlandais a pris des mesures immédiates en chargeant le Premier Ministre adjoint Somkid Jatusripitak de présider un comité spécial composé de hauts fonctionnaires des autorités concernées, à savoir les Ministères de l'agriculture et des coopératives, de la santé publique, de l'intérieur, et des affaires étrangères et le Bureau du budget, qui ont été invités à apporter un soutien sans réserve au groupe.

Le Ministère de l'agriculture et des coopératives a été chargé de créer un centre de coordination de la lutte contre les foyers de maladies chez les volailles, situé à l'ACFS. Ce centre a collaboré étroitement avec le service de lutte contre la grippe aviaire du Département du développement de l'élevage, afin de maîtriser la maladie. L'ACFS, en collaboration avec ce dernier, a également joué un rôle au début de 2004 dans les négociations qui ont conduit à l'autorisation d'exporter des produits cuits à base de volaille vers des pays comme la Corée du Sud et le Japon, alors qu'il y avait encore une interdiction frappant la viande de volaille fraîche.

Source: www.acfs.go.th et Rapport annuel de l'ACFS, 2004.

Encadré 9: Ouganda – Réflexion sur le champ d'action et le statut juridique

En Ouganda, plusieurs ministères et organismes de réglementation sont chargés d'administrer et de mettre en œuvre les Accords OTC et SPS. Jusqu'en 2004, il n'y avait pas de mécanisme pour coordonner les ministères et organismes compétents ni pour consulter et inclure le secteur privé – sur lequel l'application de ces accords a une forte incidence. La nécessité d'une coordination des questions OTC et SPS ayant été reconnue, une enceinte a été créée où les représentants des ministères, des organismes et du secteur privé ont pu se rencontrer, discuter de ces questions et formuler des positions nationales.

L'Ouganda a donc institué un Comité national OTC/SPS en 2004, sous l'égide du Bureau national des normes de l'Ouganda (UNBS), qui assure également le secrétariat et la présidence du Comité. Ce comité se réunit trois fois par an, au moins deux semaines avant les réunions des Comités OTC et SPS de l'OMC. Il est toutefois envisagé de séparer les questions OTC et SPS, car l'administration et la mise en œuvre des Accords OTC et SPS sont de plus en plus exigeantes pour le secrétariat du Comité qui, malgré ses efforts pour trouver des fonds, ne dispose pas de ressources financières supplémentaires pour s'occuper des deux domaines.

De grands projets internationaux sont en cours en Ouganda pour renforcer les capacités commerciales, plus particulièrement au sujet des questions SPS. Ils devraient améliorer les initiatives actuelles destinées à intensifier la coordination SPS, notamment en ce qui concerne les contraintes budgétaires qui limitent actuellement les opérations du secrétariat du Comité. Mais on reconnaît aussi que, bien que les projets internationaux puissent apporter une solution temporaire, il faudrait trouver une approche plus durable.

L'efficacité du Comité pourrait être encore accrue si les parties prenantes participaient davantage en donnant des informations en retour sur les notifications. Pour améliorer la transparence et la communication, on préconise l'utilisation des moyens de communication appropriés (comme l'infrastructure informatique) et l'application d'une stratégie de sensibilisation.

Bien qu'il soit prévu de formaliser juridiquement le Comité OTC/SPS pour rendre ses décisions contraignantes, celui-ci n'a pas encore de statut juridique.

Source: M. George Opiyo (2011).

Annexe 4: Aperçu des efforts déployés par les communautés économiques régionales

	COMESA	CAE	IGAD	CDA	UEMOA	CEDEAO	CEN-SAD	CEEAC
Cadre d'orientation SPS existant ou prévu	Oui Cadre de type général	Oui Cadre de type général, plus élaboration de normes distinctes pour la région	Cadre SPS à élaborer dans les cinq ans	Oui Cadre de type général	Oui, semblable au cadre de type général, avec des procédures et des aspects techniques assez détaillés	Oui Fondé en grande partie sur le cadre de l'UEMOA	Cadre SPS à élaborer après adoption de la zone de libre-échange de la région	Réglementation phytosanitaire commune à élaborer pour la région dans le cadre des travaux de facilitation des échanges
Éléments clés de la stratégie/du plan d'action	Système de certification "Laissez-passer vert"	Élaboration de normes SPS harmonisées pour la région	Cadre d'orientation régional pour la santé animale dans le contexte du commerce et de la vulnérabilité	Renforcement de l'harmonisation en vue de faciliter le commerce et de promouvoir la sécurité sanitaire des aliments dans la région	Coopération régionale pour l'harmonisation des questions SPS avec la CEDEAO et le CILSS	Harmonisation des règlements SPS des huit pays francophones membres de la CEDEAO et des autres membres	Pas de stratégie spécifique pour les questions SPS, traitées de façon ponctuelle	Élaboration de règlements SPS dans le cadre du Programme régional de sécurité alimentaire (FAO)
Projets/initiatives	Projet de promotion de la commercialisation des produits agricoles et d'intégration régionale	Projet ONUDI de renforcement des capacités commerciales	Portail d'information sur l'élevage (LIP)	Plusieurs activités de renforcement des capacités (par exemple, projet FSCBRC)	Programme qualité Afrique de l'Ouest de l'UE/ONUUDI; renforcement des capacités	Programme qualité Afrique de l'Ouest de l'UE/ONUUDI; renforcement des capacités	Programme régional de lutte contre les maladies animales transfrontières	
Comités régionaux	Préparatifs en vue de la Zone de libre-échange (ZLE) incluant la CDA, le COMESA et la CAE	Comité directeur régional des maladies animales transfrontières; également préparatifs en vue de la ZLE	Forum des partenaires de l'IGAD (IPF), y compris pays développés et organisations internationales	Préparatifs en vue de la ZLE incluant la CDA, le COMESA et la CAE	Comité régional pour les négociations commerciales internationales	Comité vétérinaire régional		
Statut d'observateur des CER auprès du Comité SPS de l'OMC et des organismes internationaux de normalisation								
OMC	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Codex	Non	Non	Non	Oui	?	Oui	Oui	Non
OIE	Oui	Non	Non	Oui	?	Oui	Non	Non
CIPV	Non	Non	Non	Oui	?	Oui	Non	Non

Source: Stratégies et cadres régionaux pour les questions sanitaires et phytosanitaires en Afrique. Rapport établi par J. Magalhães pour le STDF à la demande de la Commission de l'Union africaine (CUA), juillet 2010.

Le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) est un partenariat mondial pour le renforcement des capacités et la coopération technique dans le domaine sanitaire et phytosanitaire établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Pour plus d'informations, consulter: www.standardsfacility.org.