

NOTE D'INFORMATION

AMÉLIORER LES CAPACITÉS SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES POUR PROMOUVOIR LE COMMERCE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Ces dernières décennies, plusieurs pays les moins avancés (PMA) ont tiré parti de l'intégration dans l'économie mondiale avec l'émergence d'un cycle vertueux d'investissement, d'innovation et de création d'emplois. Le secteur agricole est essentiel pour faire du commerce un outil de développement en faveur des populations pauvres. L'agriculture emploie 70% de la main-d'œuvre dans les PMA. Dans les économies à faible revenu, la croissance du secteur agricole contribue plus à la réduction de la pauvreté que la croissance des autres secteurs (OMC, 2014).¹ La valeur du commerce agricole mondial a presque triplé entre 2000 et 2012, avec des prix élevés sur les marchés internationaux des produits alimentaires et un accroissement de la demande de produits de valeur (FAO, 2015).² Malgré cette forte croissance, et à l'exception notable des légumes et des fruits frais, la part de marché des PMA dans les exportations agricoles mondiales a décliné au cours de la même période (OMC, 2014). Alors que les tarifs ont diminué, les mesures non tarifaires sont devenues l'obstacle le plus significatif à la libération du potentiel des exportations agricoles des PMA, avec des contraintes importantes liées aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

Cette note d'information résume les conclusions d'une étude conjointement commissionnée par le Cadre intégré renforcé (CIR) et le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF). L'étude a examiné la couverture des besoins SPS dans un grand nombre de rapports d'Études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) et dans le processus du CIR de façon plus large. Elle identifie quelques bonnes pratiques et enseignements et élabore des recommandations pour améliorer l'analyse des questions SPS dans le processus EDIC, améliorer la capacité à mettre en œuvre les recommandations SPS et encourager les synergies entre les processus relevant des questions SPS et du CIR.

Le CIR: Promouvoir le commerce au service du développement

Le CIR est une initiative axée sur les pays qui cherche à: i) intégrer leur politique commerciale dans les stratégies nationales de développement; ii) établir et renforcer des mécanismes institutionnels pour coordonner l'assistance technique liée au commerce et le dialogue entre les différentes parties prenantes; iii) lancer des réformes politiques; et iv) mobiliser des ressources financières et techniques supplémentaires pour renforcer les capacités à faire du commerce et répondre aux besoins commerciaux prioritaires. Le CIR établit le cadre et fournit les ressources initiales pour la coordination institutionnelle et politique et la coordination des projets liés au commerce dans les 51 pays les plus pauvres du monde, en partenariat avec 24 donateurs bilatéraux et 8 organisations internationales. L'EDIC, un pilier du CIR, identifie les contraintes et les opportunités de l'intégration des PMA dans les systèmes commerciaux mondiaux. Le rapport issu de l'EDIC est le produit final d'un processus qui démarre au moment

où un pays du CIR présente une demande et culmine avec la validation du rapport par les parties prenantes nationales et son intégration dans la programmation du pays. Les rapports de l'EDIC sont mis à jour régulièrement (à quelques années d'intervalle).

L'étude CIR/STDF a inclus:

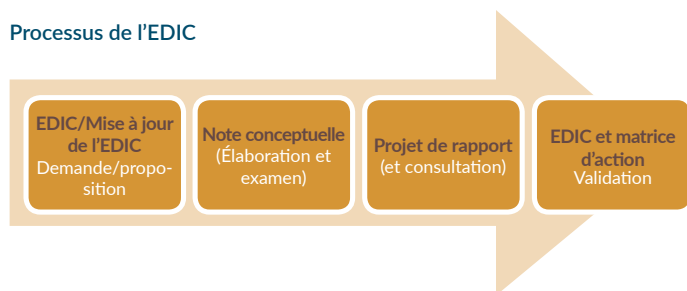
- un examen préliminaire de 43 rapports et 12 mises à jour d'EDIC;
- un examen détaillé du processus EDIC dans 20 pays;
- des entretiens au niveau national et 3 études de cas de pays (Cambodge, Sénégal et Tanzanie); et
- des entretiens avec 8 organisations internationales.

Le STDF: Renforcement des capacités SPS pour faciliter un commerce sûr

Les exportations de produits alimentaires et agricoles (principalement non transformés) provoquent souvent des problèmes de respect des normes SPS. La capacité des PMA à contrôler les risques SPS est cruciale pour qu'ils accèdent aux marchés étrangers et s'y maintiennent. Les rejets répétés des cargaisons en raison du non-respect des normes SPS entraînent des contrôles plus stricts par les pays importateurs, des coûts de transaction plus élevés, et entament la réputation et la confiance dans l'autorité compétente du pays exportateur. Un système de contrôle SPS solide est également un atout essentiel pour protéger la capacité de production, la biodiversité et les services écosystémiques contre l'arrivée, la propagation et l'établissement d'espèces étrangères envahissantes. L'augmentation des incidences des ravageurs et des maladies a un impact négatif sur la production agricole, dont les effets peuvent se faire sentir durablement sur la capacité d'exportation du pays.

Le STDF soutient les pays en développement pour le renforcement des capacités SPS et pour obtenir et maintenir un accès aux marchés. En

Processus de l'EDIC



¹ OMC, Rapport sur le commerce mondial, 2014. Voir: www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr14_f.htm.

² FAO, La situation des marchés des produits agricoles, 2015-2016. Voir: www.fao.org/3/a-i5090f.pdf

combinant les connaissances et les compétences SPS de ses partenaires fondateurs³ et d'autres organisations, le Fonds offre une plate-forme unique pour l'échange de renseignements, l'identification des bonnes pratiques et le renforcement de la collaboration pour le renforcement des capacités SPS. Le STDF offre également son assistance pour le développement et la mise en œuvre de projets, sur la base d'une évaluation appropriée des besoins de renforcement des capacités SPS. Les demandes provenant des PMA sont particulièrement encouragées. En tant qu'entité de coordination, le STDF a contribué à l'examen des rapports de l'EDIC et des projets financés par le CIR avec des composants SPS.

Capacités SPS: un bien public

Le renforcement des capacités dans les services vétérinaires, les services phytosanitaires et les agences de sécurité alimentaire demande normalement des investissements substantiels. Outre la facilitation des échanges et la dynamisation de la croissance économique, l'amélioration des capacités SPS peut avoir d'autres effets d'entraînement positifs, y compris sur la productivité agricole, la santé environnementale, la santé publique et la sécurité alimentaire. Par exemple, les conséquences d'une maladie peuvent être difficiles à supporter, en particulier dans les pays en développement, non seulement en termes d'impacts sociaux, mais également en termes de poids économique résultant de la tension des systèmes de soins de santé et des jours de travail perdus. Le point de départ des efforts de renforcement des capacités doit être de permettre aux autorités SPS de mettre effectivement en œuvre les normes internationales. L'utilisation des normes internationales améliore la rentabilité des mesures SPS en réduisant le besoin en évaluations coûteuses des risques. L'amélioration des capacités SPS est également un bien public mondial, dans la mesure où les risques sur la sécurité alimentaire et la santé animale et végétale, ainsi que les avantages du contrôle des risques sont de plus en plus interconnectés d'un pays à l'autre.

Conclusions et recommandations

Alors que les questions de respect des normes SPS sont incluses dans une certaine mesure dans pratiquement tous les rapports et les mises à jour de l'EDIC examinés, l'étude a souligné le besoin de traiter ces normes d'une manière plus complète et systématique. L'étude a en particulier identifié des opportunités pour renforcer l'analyse des questions liées au respect des normes SPS dans les rapports de l'EDIC pour améliorer la capacité des PMA à mettre en œuvre les recommandations SPS et tirer parti des synergies entre les processus relevant du CIR et des SPS. Elle conclut que des efforts pour garantir une attention adéquate aux questions SPS dans l'ensemble du processus de l'EDIC auraient des avantages considérables pour le pays concerné.

Sur la base des enseignements tirés de la pratique actuelle de l'élaboration des EDIC et des bonnes pratiques identifiées dans l'étude, les recommandations essentielles concernent les aspects suivants.

Renforcer l'analyse des questions liées au respect des normes SPS dans le rapport de l'EDIC

Utiliser les évaluations SPS pertinentes et y faire explicitement référence dans le rapport de l'EDIC. Les évaluations du système

Le coût du non-respect des normes

Entre 2002 et 2010, les pertes à l'exportation associées aux rejets des expéditions de produits agroalimentaires par les États-Unis dans quatre sous-secteurs (pêche, fruits et légumes, herbes et épices et noix et graines comestibles) ont été estimées à 715 millions de dollars EU, une moyenne d'environ 80 millions de dollars EU par an (ONU, 2015).⁴

SPS du pays qui ont été réalisées précédemment, à l'aide notamment de l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et de l'outil d'évaluation des performances des Services vétérinaires (PVS) de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) devraient être utilisées pour l'analyse EDIC. D'autres rapports et études SPS peuvent également être disponibles (y compris via la bibliothèque virtuelle du STDF⁵) et devraient être consultés.

Combiner les analyses horizontales et verticales des questions SPS.

Une bonne pratique consiste à garantir que les rapports de l'EDIC incluent un chapitre ou une section consacré aux mesures SPS contenant une analyse approfondie des questions liées aux politiques et aux cadres institutionnels et réglementaires dans le domaine SPS, ainsi qu'aux lacunes critiques qui peuvent agir comme facteurs limitant l'atteinte des objectifs des politiques. Il est également utile d'aborder les contraintes SPS, si elles sont pertinentes, dans d'autres chapitres, par exemple sur des marchandises spécifiques, la facilitation des échanges ou le développement du secteur privé. Dans certains cas, adopter une approche fondée sur la chaîne des valeurs peut aider à concevoir des actions concrètes et ciblées. L'équipe de l'EDIC peut puiser dans les connaissances existantes sur les secteurs d'exportation prioritaires en examinant des analyses de la chaîne de valeur pertinentes, en commençant par cette question: «le produit présente-t-il un risque SPS?»

Lier les investissements SPS aux impacts économiques et de développement. Investir dans les capacités SPS offre divers avantages, y compris pour la productivité agricole, la croissance commerciale et économique et la réduction de la pauvreté. L'intégration de valeurs monétaires quantifiables à l'impact attendu des capacités SPS est utile pour mettre en balance les investissements SPS et les autres exigences commerciales concurrentes. De manière similaire, l'estimation des coûts financiers de la non-application des normes internationales et du non-respect des prescriptions SPS à l'importation, par exemple en termes de réduction des échanges en raison de rejets ou d'interdiction des exportations liés à des préoccupations SPS, peut aider à souligner l'urgence et la nécessité des investissements dans les capacités SPS. Les récents travaux du STDF consacrés à l'utilisation de méthodes d'analyse économique pour favoriser le renforcement des capacités SPS et la définition des priorités des besoins d'investissement SPS offrent des indications utiles à cet égard.

Améliorer la cohérence des politiques. L'étude a relevé des opportunités importantes pour mieux lier les besoins en capacités SPS et les priorités identifiées dans le rapport de l'EDIC aux politiques et stratégies agricoles, commerciales, de développement et d'investissement nationales et régionales. Le renforcement des capacités SPS est un bien public qui, entre autres, contribue à la productivité agricole, au développement économique et à la réduction

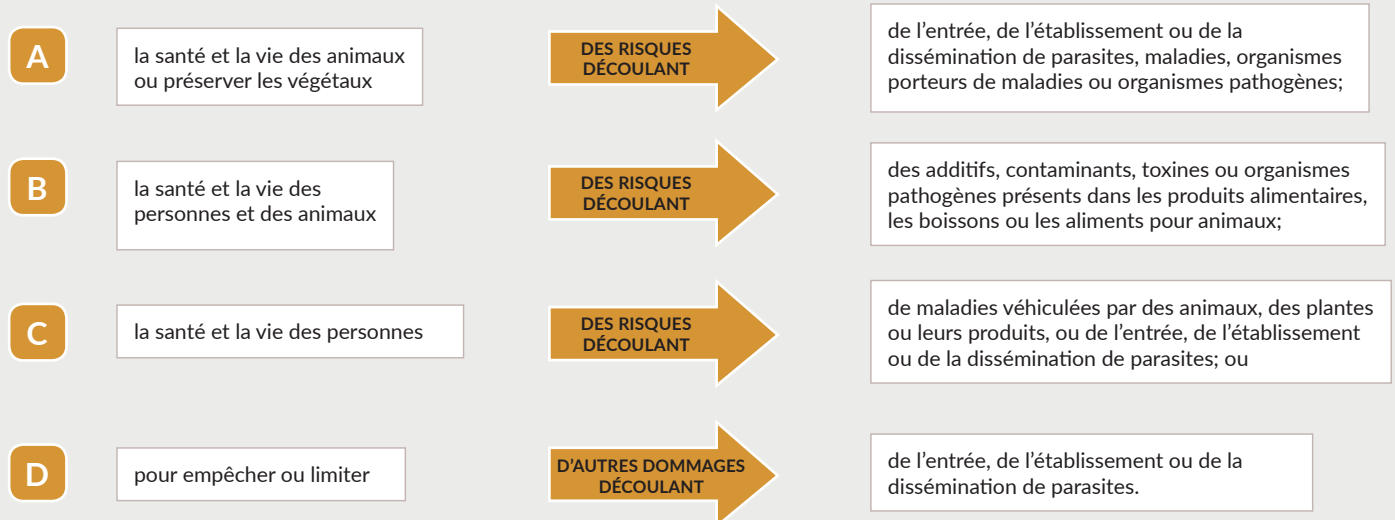
³ Les principaux partenaires de financement du STDF sont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

⁴ ONU, Trade Standards Compliance, 2015. Voir: www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Resources/Publications/TCB_Resource_Guide/TSCR_2015_final.pdf

⁵ Voir: www.standardsfacility.org/library

Qu'est-ce qu'une mesure SPS?

Toute mesure appliquée pour protéger, sur le territoire du Membre:



Les mesures SPS comprennent toutes lois, tous décrets, toutes réglementations, toutes prescriptions et toutes procédures pertinents, y compris, entre autres choses, les critères relatifs au produit final; les procédés et méthodes de production; les procédures d'essai, d'inspection, de certification et d'homologation; les régimes de quarantaine, y compris les prescriptions pertinentes liées au transport d'animaux ou de végétaux ou aux matières nécessaires à leur survie pendant le transport; les dispositions relatives aux méthodes statistiques, procédures d'échantillonnage et méthodes d'évaluation des risques pertinentes; et les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage directement liées à l'innocuité des produits alimentaires.

Source: Annexe A, Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

de la pauvreté. Les contraintes et les opportunités des capacités SPS dans le rapport de l'EDIC doivent être considérées dans le contexte d'un alignement plus large avec l'agriculture, le développement et les stratégies commerciales. Garantir la cohérence des politiques est particulièrement important à un moment où les PMA poursuivent un processus continu de transformations structurelles liées au développement économique.

Prendre en compte les opportunités de renforcement des capacités SPS au niveau régional. Alors que les rapports de l'EDIC s'intéressent de plus en plus aux opportunités d'accès aux marchés offertes par les accords commerciaux régionaux, l'accent pourrait porter davantage sur les possibilités de renforcement des capacités SPS au niveau régional. Les risques concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux et les avantages du contrôle des risques sont interconnectés d'un pays à l'autre. L'adoption d'une approche régionale peut aider à identifier des opportunités rentables pour mettre les ressources en commun et réaliser des économies d'échelle (par exemple grâce à un diagnostic, un suivi et un contrôle des risques réalisés conjointement pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux ou à des installations régionales de formation). Cette approche peut favoriser la cohérence des politiques et l'articulation avec les autres efforts faits pour renforcer les capacités SPS, y compris ceux réalisés par des communautés économiques régionales (par

exemple le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique) ainsi que d'autres initiatives spécifiques (par exemple le partenariat pour lutter contre l'aflatoxine en Afrique).

Mobiliser activement l'expertise SPS au cours du processus de l'EDIC. Pour comprendre pleinement les contraintes et les opportunités dans le domaine SPS, il est essentiel de mobiliser les parties prenantes pertinentes des secteurs public et privé ayant des connaissances dans le domaine SPS. Ces parties prenantes peuvent être les autorités gouvernementales responsables de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, de la santé des animaux et de la préservation des végétaux (y compris les points de contact pour le Codex, la CIPV et l'OIE), ainsi que les organismes nationaux de normalisation et les points d'information SPS. Il est également important de consulter les représentants du secteur privé pour recueillir leurs opinions sur les contraintes et les opportunités dans le domaine SPS (par exemple en lien avec des chaînes de valeur particulières ou des marchés d'exportation), ainsi que sur la faisabilité et l'opportunité des réformes. L'étude a montré une corrélation directe entre la présence d'un expert SPS dans l'équipe EDIC et la solidité de l'analyse SPS dans le rapport. Idéalement, un expert SPS doit toujours être présent dans l'équipe de l'EDIC. Si cela n'est pas possible, il est encore plus essentiel que l'équipe de l'EDIC travaille en étroite collaboration avec les autorités SPS nationales pertinentes.

⁶ Voir: www.standardsfacility.org/fr/analyse-%C3%A9conomique et www.standardsfacility.org/fr/priorit%C3%A9s-P-IMA

Améliorer la capacité nationale de mise en œuvre des recommandations SPS dans l'EDIC

Utiliser les plans d'action SPS pour compléter la matrice des actions de l'EDIC. La matrice des actions de l'EDIC identifie une grande variété de besoins en renforcement des capacités et des investissements pour intégrer le commerce au service du développement au niveau national. Les besoins en renforcement des capacités SPS sont en concurrence avec de nombreux autres besoins liés au commerce dans la matrice des actions. Dans le cas où cela serait approprié, pour compléter la matrice des actions, il pourrait être utile d'élaborer un plan d'action SPS qui offre une analyse plus approfondie des besoins en renforcement des capacités SPS, planifie et ordonne les interventions stratégiques et estime les coûts de mise en œuvre. Un plan d'action SPS peut aider les autorités SPS nationales à concevoir des projets et mobiliser des ressources en fonction des priorités identifiées dans le rapport de l'EDIC. Le STDF peut jouer un rôle essentiel pour aider les PMA à élaborer des plans d'action SPS en tirant parti de l'expertise SPS de ses membres et d'autres travaux connexes (par exemple sur la définition des priorités des besoins en renforcement des capacités SPS pour l'accès aux marchés).⁷

Mesurer les progrès accomplis pour répondre aux besoins en renforcement des capacités SPS. Le suivi des progrès accomplis pour répondre aux besoins de renforcement des capacités SPS identifiés dans la matrice des actions de l'EDIC est recommandé pour améliorer la mise en œuvre (par exemple grâce à une identification précoce des défis ou des possibilités d'amélioration) et également pour stimuler les performances, promouvoir la responsabilité et renforcer l'impact. Le processus de mise à jour de l'EDIC peut servir de bilan utile pour explorer à quel point les recommandations des précédents rapports ont été mises en œuvre et pour utiliser les enseignements afin d'améliorer la pertinence des orientations fournies dans le rapport de mise à jour de l'EDIC.

Développer les compétences pour concevoir des projets SPS pertinents et susceptibles d'être financés pour mettre en œuvre les recommandations issues de l'EDIC. L'étude a souligné l'incapacité critique des autorités SPS à formuler des propositions de projets pour répondre aux besoins SPS identifiés dans l'EDIC. Une assistance est nécessaire pour renforcer la conception du projet et les compétences des autorités SPS en matière de levée de fonds. Le CIR et le STDF peuvent jouer un rôle clé. Le guide pratique sur le renforcement des capacités en matière d'identification, de formulation et de conception du CIR/STDF devrait être plus utilisé.⁸ Les Dons pour l'élaboration des projets (DEP) peuvent être utilisés pour développer et mobiliser les ressources pour les projets qui répondent aux besoins SPS identifiés dans le rapport de l'EDIC. Même si ces projets peuvent exploiter les fonds de la Catégorie 2 du CIR, les donateurs dans le pays devraient être encouragés à envisager de financer ces projets directement au moyen de leurs propres programmes bilatéraux pour soulager la pression sur les fonds limités de Catégorie 2. Le Facilitateur des donateurs du CIR peut jouer un rôle «d'intermédiaire» essentiel à cet égard. Les donateurs potentiellement intéressés par des investissements SPS devraient être associés dès le début de l'analyse.

Exploiter les synergies dans les processus relevant du CIR et des questions SPS

Améliorer l'efficacité de l'engagement des parties prenantes dans les processus du CIR au niveau national. Il convient de garantir une représentation efficace des autorités SPS dans les processus consultatifs et décisionnels du CIR au niveau national. Examiner si les comités directeurs nationaux du CIR et d'autres mécanismes liés au processus de l'EDIC associent efficacement les parties prenantes les plus pertinentes est un bon point de départ. Le fait de permettre aux autorités SPS d'examiner et de valider les conclusions préliminaires des analyses de l'EDIC améliorera la précision et la pertinence des recommandations et en facilitera la mise en œuvre. Il convient d'envisager des moyens pratiques de lier les processus du CIR au niveau national avec les mécanismes de coordination dans le domaine SPS, s'ils existent, pour promouvoir les synergies, répondre aux besoins transversaux de manière intégrée et éviter de perpétrer un cloisonnement des institutions. L'étude a souligné les avantages d'associer efficacement les parties prenantes SPS tout au long du processus de l'EDIC, en commençant par la note conceptuelle de l'EDIC.

Fournir des orientations plus pratiques afin de prendre en compte plus efficacement les questions SPS dans le processus de l'EDIC. Il est possible d'élaborer plus d'orientations de meilleure qualité, au sein du Recueil de documents sur le CIR, sur la manière de prendre en compte plus efficacement les questions SPS dans le processus et le rapport de l'EDIC. Ces orientations devraient garantir la clarté des concepts et les définitions importants dans le domaine SPS. La clarification des concepts (par exemple normes obligatoires et volontaires) et l'utilisation de la terminologie adéquate (par exemple comprendre la différence entre «qualité» et «salubrité» ou «normes» et «prescriptions» SPS) sont un point de départ nécessaire. L'étude recommande que le CIR et le STDF élaborent une liste incluant les questions centrales pour aider l'équipe de l'EDIC à identifier les parties prenantes SPS pertinentes pour tel ou tel secteur dans le pays et analyser de manière approfondie les questions liées aux capacités SPS.

Considérer les moyens d'associer d'autres organisations internationales s'occupant du renforcement des capacités SPS aux processus du CIR. Les organisations membres du CIR et celles ayant le statut d'observateur jouent un rôle important en donnant des indications et conseils dans leurs domaines d'expertise respectifs au cours du processus de l'EDIC. Pour compléter ces contributions et garantir une prise en compte adéquate des questions SPS, le CIR devrait envisager les moyens d'améliorer la collaboration avec d'autres organisations internationales (notamment la FAO et l'OMS) qui jouent un rôle moteur dans le renforcement des capacités dans les domaines de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, de la protection de la santé animale et de la préservation des végétaux, ainsi que les organismes de normalisation indiqués dans l'Accord SPS (à savoir le Codex, l'OIE et la CIPV). Une participation plus systématique de ces organisations, directement ou au moyen du STDF, améliorerait le processus de l'EDIC et les activités de suivi. Ces organisations doivent être associées dès les premières étapes du processus de l'EDIC. Elles peuvent également donner des avis utiles pour garantir que les documents d'orientation pour le processus de l'EDIC abordent les questions SPS de manière adéquate.

⁷ Voir: <http://www.standardsfacility.org/fr/priorit%C3%A9s-P-IMA>

⁸ Voir: www.standardsfacility.org/sites/default/files/EIF_HandbookProjectDesign_Feb-12.pdf.