



Les conséquences de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) pour les pays ACP

Étude commandée par le CTA

Mai 2003

Ce rapport a été préparé par Cerrex Ltd, Royaume-Uni

Le présent document contient des informations pertinentes, utiles et pratiques que le CTA a souhaité mettre à la disposition des lecteurs intéressés sans les délais inhérents au processus classique d'édition. Les commentaires sur le fond sont les bienvenus et peuvent être directement adressés au CTA.

Table des matières

Table des matières	iii
Résumé	1
Résultats de l'étude	1
Évaluation des coûts.....	3
Conclusions et recommandations.....	3
Annexes	5
1 Introduction	5
2 Origine des problèmes et évolution de la situation	6
2.1 L'Accord SPS.....	6
2.1.1 Évaluation des risques.....	7
2.1.2 Règles régissant la détermination des niveaux de protection	7
2.1.3 Impact des mesures SPS sur les pays en développement.....	9
2.1.4 Équivalence.....	11
2.1.5 Participation aux activités des organisations de normalisation	11
2.2 Les prescriptions légales de l'UE	11
2.2.1 Les principaux textes qui posent problème.....	12
2.3 Les prescriptions de l'UE relatives au secteur privé	15
2.3.1 Codes de pratique	15
2.3.2 Le pouvoir accru des importateurs	16
2.3.3 Les principaux auteurs de codes de pratique	21
3 Principaux domaines affectés	24
3.1 Les exportations ACP vers l'UE.....	25
3.1.1 Les principaux pays fournisseurs de l'UE	26
3.1.2 Principaux pays touchés.....	29
3.1.3 Impact sur le PIB et l'emploi.....	31
3.2 Les domaines qui posent problème.....	35
3.2.1 Problèmes liés à des produits spécifiques.....	35
3.3 Principales causes des problèmes identifiés	37
3.3.1 La traçabilité	37
3.3.2 L'harmonisation des procédures d'importation.....	38
3.3.3 La réduction des limites maximales de résidus de pesticides (LMR).....	40
4 Coûts de mise en conformité des infrastructures ACP avec les mesures SPS	43
4.1 Les principales insuffisances institutionnelles.....	43
4.1.1 La « carte des besoins »	45
4.2 Coûts liés au renforcement des capacités	47
4.2.1 La « carte des coûts »	47
5 Coûts de mise en conformité avec les mesures SPS pour les exportateurs	53
5.1 Les principaux domaines qui posent problème.....	53
5.1.1 Des exigences inconvenantes de la part des distributeurs.....	53

5.1.2	Les progrès technologiques.....	54
5.1.3	Une résistance accrue aux antibiotiques	54
5.1.4	L'accès au fret aérien	55
5.2	Les besoins des exportateurs	55
5.2.1	La «carte des besoins ».....	56
5.3	Coûts de mise en conformité pour les exportateurs du secteur privé.....	59
5.3.1	La «carte des coûts »	60
6	Programmes d'assistance technique	66
6.1	Assistance spécifique à la mise aux normes SPS	67
7	Conclusions et recommandations	73
7.1	Conclusions	73
7.2	Recommandations.....	76
	Annexes.....	82
	Annexe A : Sigles, abréviations et acronymes.....	85
	Annexe B : Principaux textes communautaires ayant une incidence majeure sur les exportations des pays ACP vers l'UE.....	87
	Annexe C: Analyse statistique des exportations ACP vers l'UE par groupe de produits	
	Annexe D : Guide des statistiques à l'Annexe C.....	100
	Anexe E : Analyse statistique des économies ACP – répartition par secteur économique, par contribution au PIB et à l'emploi.....	101
	Annexe F : Liste des personnes et organisations consultées, publications et documents de référence utilisés pour cette étude.....	103

Résumé

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) est entré en vigueur en 1995. En matière de santé et de sécurité des consommateurs, l'UE s'est toujours dotée d'un puissant arsenal législatif pour le commerce des denrées alimentaires. Toutefois, ces prescriptions SPS ont sensiblement gagné en sévérité ces dernières années, au point d'être considérées comme une entrave aux importations en provenance des pays ACP, dont les exportateurs ont des difficultés à se conformer aux exigences de l'UE. Difficultés aggravées par l'érosion continue des avantages concurrentiels que leur accorde l'UE à travers différentes clauses de préférences commerciales.

Cette étude passe en revue les exigences sanitaires et phytosanitaires de l'UE qui sont à l'origine d'une telle situation, et tente non seulement d'identifier les canaux de transmission des effets induits, mais aussi d'évaluer l'impact sur les exportations ACP, les infrastructures, les producteurs et l'industrie de transformation de ces pays.

Résultats de l'étude

L'étude se fonde sur des rapports qui ont été rendus publics, complétés par des discussions avec des organisations (FAO, Codex, CDE, CBI, COLEACP, etc.) qui jouent un rôle important dans l'élaboration des normes sanitaires et phytosanitaires, ainsi que sur des entretiens téléphoniques et des contacts écrits avec plusieurs autres professionnels opérant sur le marché (importateurs, organismes de normalisation, etc.).

L'étude souligne certes la complexité des prescriptions communautaires mais note qu'elles sont en voie d'être simplifiées par la Commission. Ce qui a permis d'identifier 24 règlements et directives essentiellement à l'origine de l'impact de ces mesures SPS sur les pays ACP. Parmi ces textes (reproduits en détail à l'Annexe B de ce document), trois ont été identifiés comme ayant des incidences significatives sur les pays ACP :

- **Principes généraux et prescriptions générales de la législation alimentaire - R178/02/CE.** Ce texte établit le principe dit de la « Ferme à la table » et impose aux importateurs de l'UE une obligation de traçabilité des produits tout au long de la chaîne alimentaire. D'où le pouvoir accru des importateurs sur l'ensemble de cette chaîne avec, comme conséquence, la mise à l'écart de certains petits exportateurs ACP.
- **La réglementation sur les limites maximales de résidus de pesticides (LMR), dictée par la Directive 91/414/CE.** Elle définit la teneur maximale en pesticides autorisée pour certains produits ; des limites que beaucoup de pays ont du mal à respecter et qui menacent d'interdire l'usage de nombreux pesticides traditionnels.

-
- **La nouvelle réglementation relative à l'hygiène, qui remplace la directive 93/43/CE.** Elle vise à renforcer les systèmes de contrôle HACCP (analyse des dangers, points critiques pour leur maîtrise) en vue de garantir la sécurité des consommateurs, et à encourager les importateurs à faire pression sur les exportateurs ACP pour qu'ils mettent en place les mesures, coûteuses au demeurant, que nécessite la nouvelle réglementation.

Cette réglementation vise également la poursuite de l'harmonisation globale des procédures d'importation communautaires dont l'une d'elles devrait être mise en oeuvre pour fin 2003 (Décision 2001/4), et débouchera sur la fin des importations de poisson en provenance des pays tiers qui ne disposent pas des structures de certification nécessaires.

L'étude s'est aussi intéressée à la façon dont les importateurs et les grandes chaînes de distribution ont intégré les prescriptions de l'UE dans leurs Codes de pratique. Il est vrai que ces codes sont un guide pour les exportateurs et une source d'informations utiles sur la manière de se conformer aux mesures sanitaires et phytosanitaires de l'UE, mais ils vont parfois au-delà du domaine strict de la santé et de la salubrité alimentaire pour s'étendre aussi aux domaines social et de l'environnement, arguant de la nécessité de respecter les normes SPS.

L'impact des diverses prescriptions communautaires a également été étudié en termes d'importance, tant pour les pays que pour les produits.

Même si tous les pays ACP exportent plus ou moins vers l'UE, les volumes à l'exportation sont négligeables dans certains pays comme ceux du Pacifique qui, pour l'essentiel, vendent leurs produits à l'Australie, la Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. Pour d'autres pays cependant, les échanges avec l'UE restent très importants et l'étude révèle que quelque 17 pays assurent environ 83% des exportations ACP de produits susceptibles d'être les plus touchés par les mesures SPS :

- | | | |
|-----------------|--------------|-----------------------------|
| • Côte d'Ivoire | • Zimbabwe | • Maurice |
| • Cameroun | • Seychelles | • Nigeria |
| • Madagascar | • Ghana | • Papouasie-Nouvelle-Guinée |
| • Ouganda | • Sénégal | • Mauritanie |
| • Kenya | • Tanzanie | • Guyane |
| • Namibie | • Jamaïque | |

L'impact sur la production se conjugue avec le fait que pratiquement toutes les exportations de fruits et légumes sont sensiblement affectées par ces mesures. Si cet impact se traduit essentiellement par des surcoûts pour certains exportateurs, il est en revanche nettement plus significatif pour les autres petits agriculteurs et éleveurs, et n'encourage guère certaines entreprises à exporter leurs produits vers l'UE. Le coût initial élevé de mise en conformité empêche également les exploitants qui

approvisionnent les sociétés exportatrices, d'opérer dans le secteur à forte valeur ajoutée de la transformation de produits agroalimentaires destinés à l'exportation.

Cependant, de tous les secteurs, c'est celui de la pêche qui devrait être, à court terme, le plus durement touché, du fait de l'harmonisation des procédures d'autorisation de l'UE. L'étude identifie 16 pays menacés d'être exclus de leurs marchés traditionnels au sein de l'UE :

- Antigua-et-Barbuda
- République du Congo
- Gabon
- Papouasie-Nouvelle-Guinée
- Angola
- Cameroun
- Grenade
- Surinam
- Belize
- Érythrée
- Kenya
- Togo
- Bénin
- Fidji
- Mozambique
- Zimbabwe

Évaluation des coûts

Même si cette étude ne s'est pas focalisée sur l'analyse des coûts définitifs supportés par les différents pays ou entreprises, elle s'est néanmoins intéressée à une série de modèles de coûts indicatifs qui, tous, sont directement engendrés par les prescriptions SPS de l'UE. Les coûts de mise en conformité couvrent une diversité de domaines, allant de la certification à la mise en place d'organismes de contrôle et d'analyse dans ces pays, en passant par l'obligation pour les entreprises d'avoir des unités de production, de transformation et de traitement sophistiquées, un personnel technique/d'encadrement qualifié et d'engager davantage de dépenses en pesticides de substitution.

Ces coûts indicatifs sont répertoriés sous la forme d'une « carte des coûts » (avec la « carte des besoins » correspondants) supportés tant par les pays que par les entreprises privées, en partant du principe qu'un jour ou l'autre, tous ces pays et toutes ces entreprises devront nécessairement appliquer certaines (sinon toutes) les mesures prescrites. On estime que même si les conditions locales peuvent influencer sur les coûts réels supportés par une organisation donnée, les montants devraient néanmoins avoisiner les chiffres cités dans les exemples suivants : 93 000 US\$ pour un système de contrôle et de surveillance HACCP à 5/6 points de contrôle ; 6 000 US\$ pour la mise à niveau de chaque usine de transformation de poisson et des coûts de certification à hauteur de 8 000 US\$.

En plus des coûts qui incombent aux pays et aux entreprises, l'étude s'est également intéressée à plusieurs coûts indicatifs permettant d'évaluer le coût global potentiel des mesures SPS pour les pays ACP. Même s'il n'est pas possible d'arriver à un chiffre définitif sans mener une étude plus complète et approfondie, le coût annuel récurrent supporté par les exportateurs du secteur privé ACP pourrait se situer entre 140 et 700 M€. Ce chiffre se fonde sur l'estimation selon laquelle les mesures SPS représentent des frais généraux allant de 2 à 10% de la valeur des produits exportés par la grande majorité des producteurs ACP. Ce montant ne prend pas en compte le coût initial (souvent plus élevé) de mise en conformité.

Conclusions et recommandations

L'étude souligne, en conclusion, la nécessité d'accroître l'aide fournie aux sous-secteurs et, en particulier, aux petites entreprises qui sont souvent oubliées dans les grands programmes d'assistance technique de la plupart des agences d'aide. Plusieurs recommandations ont été formulées, qui permettraient de réduire au minimum un certain nombre d'effets négatifs identifiés dans cette étude :

- **Accords de partenariat public-privé (PPP)**

Les grandes chaînes de supermarchés de l'UE devraient répartir le coût de mise en conformité avec les mesures SPS dans le secteur de la distribution entre l'ensemble des

maillons de la chaîne alimentaire, en nouant des accords de partenariat public-privé (PPP) avec les gouvernements des pays ACP.

- **Sites d'inspection locale**

Pour combler les lacunes des pays en développement et leur permettre ainsi de contester à temps les interdictions d'importation de l'UE, des sites d'inspection locale devraient être créés et leur direction confiée à des inspecteurs ressortissant de différents États, afin de réduire au minimum les effets préjudiciables de telles interdictions.

- **Report de la mise en oeuvre des procédures communautaires d'évaluation de conformité pour les importations de poisson**

Étant donné que cette législation entraînera l'exclusion de certains pays du marché de l'UE, sa mise en oeuvre devrait être différée jusqu'à ce que les programmes d'assistance technique permettent à ces pays de se conformer aux mesures requises. Un tel report ne représente aucun risque pour la santé.

- **Organismes régionaux d'accréditation**

Le nombre d'organismes d'accréditation dans les régions ACP reste insuffisant. La mise en place d'un réseau régional pour renforcer l'actuel « Forum international d'accréditation » permettrait de réduire le coût très élevé de l'accréditation par des organismes étrangers, et d'améliorer aussi la qualité de certaines procédures de certification.

- **Des microcrédits pour de petites acquisitions**

Il y a un réel besoin d'aider les très petites entreprises à acquérir l'équipement sanitaire et phytosanitaire de base. Ces entreprises n'ont pas souvent accès aux prêts commerciaux et la création d'un fonds de microfinancement à leur intention et en appui aux efforts des Bureaux de normalisation, contribuerait largement à réduire « à la base » les problèmes d'adaptation aux normes SPS.

- **Programmes de création des entreprises conjointes**

Il faut encourager davantage les entreprises de l'UE à créer des entreprises conjointes (joint ventures) avec les pays ACP, à travers des programmes qui s'inspirent du principe du réseau ITPO (*Investment and Technology Programme Office*) mis en place par l'ONUDI.

- **Problèmes juridiques éventuels**

L'interprétation des concepts de traçabilité et d'équivalence par l'UE risque de pénaliser injustement certains pays ACP et fournisseurs de certains produits. Un expert du droit européen et de la législation de l'OMC devrait examiner ces deux questions pour voir s'il est possible de contester les procédures de mise en oeuvre de l'UE et leurs effets discriminatoires comme étant contraires au sens juridique donné à ces concepts.

Annexes

Cette étude est complétée par des annexes contenant des statistiques sur les exportations ACP-UE, leur contribution au PIB et à l'emploi par secteur, ainsi que les différentes prescriptions communautaires à l'origine des incidences que les mesures SPS de l'UE ont sur les pays ACP.1 Introduction

La présente étude a pour objet d'identifier l'impact de l'application par l'UE des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) aux exportations des pays ACP. Beaucoup d'ouvrages ont déjà été écrits sur le sujet mais peu ont cherché à quantifier concrètement les effets de ces mesures, c'est-à-dire, montrer comment elles pourraient entamer le potentiel d'exportation de ces pays, ou imposer à leurs entreprises des surcoûts au niveau de la chaîne de production/d'approvisionnement (la logistique).

Il est évident que mener à bien une telle mission exigerait d'importantes ressources à la fois en termes de temps et d'argent. Cela impliquerait aussi la mise au point et l'utilisation de modèles économiques permettant d'intégrer des coûts indicatifs plus larges, tels que ceux inhérents à la diversification des échanges commerciaux, les coûts d'opportunité, etc. Cette étude ne prétend pas contenir le type de conclusion que permettrait une analyse aussi approfondie et détaillée. Elle tente, en revanche, d'identifier la substance des mesures SPS ainsi que les pays et produits qu'elles vont le plus durement affecter. Elle se propose également d'expliquer les différents types de mesures que les exportateurs, producteurs et transformateurs doivent mettre en oeuvre, afin de se conformer aux exigences de l'UE. Cette étude s'inspire aussi de différents coûts indicatifs pour estimer les coûts que les pays et entreprises ACP auront à supporter pour satisfaire aux normes SPS exigées.

L'étude en tant que telle a été menée sur une période de six semaines et a nécessité (a) un examen approfondi des documents publiés sur le sujet ; (b) des enquêtes écrites menées auprès de plus de 60 organisations et individus pour recueillir des informations sur le coût et l'impact des mesures SPS, les codes de pratiques, etc. ; (c) des entretiens téléphoniques avec plus de 40 professionnels du secteur (importateurs/supermarchés britanniques, experts des instituts de normalisation BSI/ISO, etc.) et enfin (d) des réunions avec d'importantes organisations présentes dans ce domaine (FAO, Codex, CDE, CBI et COLEACP).

Cette étude, dont les résultats sont expliqués dans les six premières sections du présent document, a tenté, lorsque le temps et les ressources le permettaient, de répondre aux questions suivantes : en quoi consiste les mesures SPS ? Qui les a imposées ? Qui est touché par ces mesures ? Quelles en sont les conséquences financières ou autres ? Quels sont les programmes d'assistance technique mis en oeuvre dans ce cadre ? La 7ème et dernière section présente quelques conclusions d'ordre général, mais aussi des recommandations spécifiques en faveur de mesures susceptibles de réduire au minimum certains effets négatifs de ces mesures.

2 Origine des problèmes et évolution de la situation

2.1 L'Accord SPS

L'Accord SPS contient les règles de procédure qui régissent la formulation et l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) dans le commerce international. Il énonce l'ensemble des mesures visant à protéger la vie ou la santé des personnes et des animaux et à préserver les végétaux, notamment contre les risques liés aux, aux maladies, aux parasites, épizooties, aux organismes pathogènes et porteurs de maladies, aux additifs, polluants, toxines ou autres organismes pathogènes présents dans les aliments, les boissons et les aliments pour animaux.

Mais si l'Accord définit effectivement ce qu'est une « mesure SPS », il n'établit, en revanche, ni normes, ni règles, laissant cette responsabilité aux organisations internationales pertinentes ou aux États Membres de l'OMC. L'Accord stipule clairement que n'importe quel niveau de protection sanitaire peut être déterminé et adopté, à condition toutefois que celui-ci soit fondé sur des preuves scientifiques. En l'absence de preuves scientifiques suffisantes, un pays importateur peut adopter des mesures dites « de précaution » pour une période limitée.

Les deux principes de base de cet Accord sont les suivants :

- la non-discrimination et
- la justification scientifique.

Le principe de non-discrimination est évoqué dans l'Article 2.3 de l'Accord SPS. Il est l'équivalent du principe de base de la disposition prévue par l'Accord du GATT, relative au statut de la nation la plus favorisée. Une mesure ne doit pas être plus discriminatoire envers ou entre les partenaires commerciaux qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire qu'un État juge approprié. Quant au principe de la justification scientifique, il est énoncé à l'Article 2.2 dudit Accord.

De même, l'Accord prévoit plusieurs instruments dont la mise en oeuvre permet d'atteindre les objectifs visés. Les éléments de cet Accord ainsi qu'un résumé des modalités d'application sont présentés au Tableau 2/1.

2.1.1 Évaluation des risques

Une mesure SPS doit être établie sur la base d'une évaluation des risques qui permette de justifier scientifiquement la relation entre la mesure en question et le niveau de protection sanitaire visé (Article 5.1-5.3). Les prescriptions de l'Accord sont jugées sévères de manière générale, même pour les pays développés, qui font face à une tâche immense lorsqu'ils doivent fournir une évaluation des risques suffisamment pertinente pour être qualifiée de conforme avec les dispositions prévues par cet Accord.

2.1.2 Règles régissant la détermination des niveaux de protection

Les Articles 5.4-5.6 et 5.8 expliquent comment recourir, dans la pratique, au principe de non-discrimination. Une évaluation des risques est une condition certes nécessaire mais pas suffisante pour qu'une mesure SPS puisse être déclarée compatible avec les dispositions de l'Accord. Qui plus est, une mesure SPS doit créer, par rapport à toutes les alternatives existantes, le minimum d'obstacles au commerce possible, et ne devra pas être plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection désiré. Ce niveau de protection sanitaire et phytosanitaire devra être compatible avec les niveaux obtenus par d'autres mesures dans des conditions identiques.

Tableau 2/1 : l'Accord SPS

But : permettre aux pays de se protéger contre les risques liés au commerce pour la santé humaine et animale préserver les végétaux, tout en évitant que ces risques ne donnent lieu à une réglementation aux fins protectionnistes.

Principes généraux

Non-discrimination

Justification scientifique

Instruments

Évaluation des risques

Équivalence

Règles de détermination des niveaux de protection

Régionalisation

Exception en cas d'insuffisance de preuves

Transparence

Harmonisation

Règlement des différends

Problèmes particuliers

Pays en développement

Modalités générales de l'Accord SPS	
Cas où les normes internationales ont déjà été ratifiées.	Harmonisation sur la base des normes internationales
Cas où les normes internationales n'ont pas encore été ratifiées.	Chaque pays peut adopter des mesures sur la base d'une évaluation des risques.
Cas où un État membre souhaite adopter un niveau de protection plus élevé que ceux prévus par les normes internationales.	Des mesures plus strictes peuvent être adoptées si elles sont fondées sur une évaluation pertinente des risques et la non-discrimination.
Cas où les preuves scientifiques sur lesquelles doivent se fonder les normes s'avèrent insuffisantes.	Adoption de mesures temporaires autorisée.

Les mesures conformes aux normes, lignes directrices et recommandations élaborées par trois organisations internationales dont la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties et la Convention internationale pour la protection des végétaux doivent nécessairement être compatibles avec les dispositions de l'Accord SPS.

Toutes les mesures SPS proposées doivent être notifiées au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC avant leur entrée en vigueur, et les autres Membres doivent avoir la possibilité de contester les preuves scientifiques à la base d'une action donnée. Les Membres sont également tenus d'accepter les mesures SPS prises par d'autres Membres lorsque celles-ci sont réputées équivalentes et offre le même niveau de protection. Ce qui protège normalement les pays exportateurs contre des restrictions commerciales injustifiées, même lorsque les denrées concernées sont produites sur la base de normes SPS simplifiées et/ou moins rigoureuses. Toutefois, dans la pratique, le droit des pays importateurs à tester les produits importés limite aussi le celui des exportateurs à un traitement égal.

Tableau 2/2 : Distinction entre règlement technique et mesure sanitaire et phytosanitaire (SPS)

Un règlement appliqué par un pays pour protéger la santé et la vie de sa population et des animaux ou pour préserver ses végétaux et sa faune peut être qualifié de règlement technique ou de mesure SPS selon les objectifs pour lesquels il a été adopté. La distinction est importante puisque ce sont les principes de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (dit Accord OTC) qui s'appliquent lorsque le règlement est dit technique, et ceux de l'Accord SPS s'il s'agit d'une mesure sanitaire et phytosanitaire.

De manière générale, une mesure SPS est une mesure qui a pour objectif de protéger :

- la vie et la santé des personnes contre les risques découlant des additifs, toxines et maladies transmissibles par les végétaux et les animaux ;
- la vie et la santé des animaux contre les risques découlant des additifs, toxines, épizooties, parasites et organismes pathogènes ;
- les végétaux contre les parasites, maladies et organismes pathogènes ;
- un pays contre les risques de dommages découlant de l'entrée, l'établissement ou la dissémination des parasites.

Les règlements adoptés dans un but autre que celui-ci, même lorsqu'ils visent la protection de la vie humaine et animale et la préservation des végétaux, seront considérés comme des règlements techniques (relevant donc de l'Accord OTC).

Source : OMC

2.1.3 Impact des mesures SPS sur les pays en développement

En théorie, l'Accord SPS devrait promouvoir les échanges commerciaux des pays en développement avec l'UE, puisqu'il est censé être une protection contre toute mesure non fondée sur une preuve scientifique de l'existence de risques pour la santé humaine. Mais des problèmes se posent lorsque ces pays ne sont pas en mesure de tirer pleinement partie des dispositions de l'Accord. Et les problèmes que rencontrent les pays en développement sont même reconnus par l'Accord SPS, qui contient des dispositions prévoyant un traitement spécial et différencié (voir Tableau 2/3).

Tableau 2/3 : Un traitement spécial pour les pays en développement

Dans son préambule, l'Accord SPS reconnaît que les pays en développement peuvent rencontrer des difficultés spéciales pour se conformer aux prescriptions sanitaires et phytosanitaires des pays développés et, par conséquent, pour accéder aux marchés, mais aussi pour formuler et appliquer des mesures SPS sur leurs propres territoires. C'est pourquoi l'Accord entend aider ces pays.

- Choix des mesures: les Membres sont autorisés à tenir compte de la faisabilité technique et économique des mesures SPS lorsqu'ils choisiront les niveaux de protection qu'ils désirent atteindre (Art 5.6). Cette disposition fait référence au faible niveau de l'assistance technique et économique dont bénéficient les pays en développement (Art 9.1).
- Assistance technique: les Membres doivent faciliter l'octroi d'une assistance technique aux pays en développement (Art 9.1).
- Assistance technique: un Membre doit envisager l'octroi d'une assistance technique à un pays en développement, s'il décide d'appliquer de nouvelles mesures qui risquent de restreindre drastiquement l'accès à son marché (Art 9.2). [1]
- Traitement spécial et différencié – généralités: une attention particulière doit être accordée aux pays en développement en général et aux pays les moins avancés en particulier, lors de la préparation et de l'application de mesures SPS :
 - Délais: si possible, des délais plus longs devraient être accordés au pays en développement pour lui permettre de mettre en oeuvre de nouvelles mesures (Art 10.2).
 - Exceptions: dans des cas spécifiques, le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires est habilité à faire bénéficier un pays en développement de dérogations limitées dans le temps (Art 10.3).
 - Participation aux travaux des organisations de normalisation: les Membres devraient encourager et faciliter la participation active des pays en développement (Art 10.4).
- Dispense de l'obligation de fournir des exemplaires de leurs réglementations sanitaires et phytosanitaires (Annexe B, Art 8).
- Lorsqu'un pays notifie des mesures SPS relatives à des produits présentant un intérêt particulier pour les pays en développement, le Secrétariat doit attirer l'attention de ces derniers sur cette notification (Annexe B, Art 9).

Note : [1] Lors de la réunion ministérielle de Doha, il a été convenu de renforcer cette obligation en remplaçant la formulation par « devrait octroyer une assistance... ».

De telles dispositions devraient, en théorie, atténuer les problèmes que rencontrent les pays en développement pour se conformer aux mesures SPS de l'UE. Toutefois, des différends sont apparus à propos du respect des termes de l'Accord par les pays développés (Henson, 1999), concernant en particulier l'assistance technique, jugée insuffisante pour réduire au minimum les problèmes de capacités qui, effectivement, permettent difficilement aux exportateurs de se conformer à des normes techniques SPS de plus en plus strictes.

L'équivalence et la participation aux travaux des organisations internationales de normalisation restent deux autres sujets de préoccupation.

2.1.4 Équivalence

Pour les pays en développement, la disposition relative à l'équivalence est probablement l'un des éléments les plus importants de cet Accord, mais peu d'exemples ont été fournis en la matière (Henson et Wilson, 2002). Les pays en développement restent préoccupés par le fait que les pays importateurs recherchent la « similitude » et non l'équivalence des mesures. Ce qui risque de dépouiller l'Article 4.1 de sa substance car il reconnaît que des mesures différentes permettent d'atteindre le même niveau de protection sanitaire et phytosanitaire. Cette flexibilité est particulièrement importante pour de nombreux pays ACP qui connaissent des conditions climatiques, technologiques et de développement très différentes de celles qui prévalent dans les régions développées comme l'Europe des Quinze.

2.1.5 Participation aux activités des organisations de normalisation

L'Article 3.4 donne pour instructions aux Membres de participer pleinement, dans les limites de leurs ressources, aux activités des organisations internationales compétentes et de leurs organes subsidiaires. Il cite notamment la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties et les organisations internationales et régionales opérant dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux.

Mais les pays en développement en général et les petits pays en particulier (par exemple, les États insulaires du Pacifique) sont particulièrement désavantagés du fait qu'ils manquent souvent de ressources humaines et/ou de l'expertise nécessaire pour participer aux travaux de ces organisations internationales, qui demandent souvent beaucoup de temps. C'est ce qui explique, pour une large part, la contribution limitée des pays en développement à l'élaboration des normes, ainsi que le manque d'appropriation du processus. Cette faible participation risque également d'entraver dans ces pays le processus d'harmonisation et de mise en oeuvre des normes, directives et recommandations adoptées.

2.2 Les prescriptions légales de l'UE

Les prescriptions légales de l'UE portant application des dispositions de l'Accord SPS sont constituées d'une série de Règlements et de Directives adoptées depuis la création de l'Union européenne (et des instances qui l'ont précédée depuis 1957). Ce qui fait remonter l'existence de l'Accord SPS à pratiquement 40 ans. Une grande partie de cet Accord se compose de textes applicables successivement amendés, portant le nombre des Instruments officiels à plus d'un millier, selon certaines estimations.

Beaucoup de travail a déjà été accompli pour tenter de résoudre les problèmes que pose la multiplication des prescriptions légales de l'UE en matière de santé et d'hygiène. Malgré le volume important de documents faisant référence au travail de certains auteurs comme Guenther, Henson, Wilson et autres, « seules » 24 réglementations et directives sont à l'origine de l'impact des mesures SPS sur les exportateurs des pays ACP. La liste de ces directives et réglementations, agrémentée d'un bref résumé des domaines couverts par chaque prescription légale, figure à l'Annexe B de cette étude.

Cette liste contient à la fois des prescriptions d'ordre général (réglementation horizontale), telles que celles ayant trait à l'usage des pesticides, et des prescriptions spécifiques à certains produits (réglementation verticale) – par exemple, les mangues. Quoique toujours en vigueur, chaque prescription sera néanmoins concernée par la dernière modification en date apportée par la Commission à l'ensemble de la législation communautaire sur l'hygiène des aliments. Avec cette révision, une nouvelle réglementation va permettre de fondre, d'harmoniser et de simplifier les actuelles directives spécifiques aux produits, ainsi que l'importante Directive générale 93/43,¹ pour les transposer dans un ensemble constitué de quatre règlements ainsi que les principes des procédures d'appel. Autre conséquence notable : cet ensemble de règlements va inclure la production agricole primaire dans la législation générale sur l'hygiène.

Cette opération de « toilettage » se traduira aussi par le fait que la nouvelle réglementation sera directement applicable par les États membres de l'UE, à l'inverse d'une directive qui autorise des adaptations à la législation nationale en vigueur. Cela devrait permettre d'alléger quelque peu les problèmes rencontrés par les exportateurs ACP du fait de la diversité des conditions nationales d'entrée exigées pour l'importation d'un même produit sur le « marché unique » européen. Une diversité due essentiellement au fait que le texte applicable est une directive et non une réglementation.

2.2.1 Les principaux textes qui posent problème

La liste jointe en Annexe B contient les principaux textes applicables susceptibles d'avoir un impact sur les pays ACP, mais un certain nombre d'autres dispositions particulières pourraient également être à l'origine d'une grande partie des problèmes identifiés.

- **Principes généraux et prescriptions générales de la législation alimentaire - R178/02/CE**

Cette réglementation établit le principe dit « de la ferme à la table » et englobe tous les aspects de la chaîne de production alimentaire, allant de la production primaire à la production des aliments pour animaux, en passant par la vente et la remise directe de produits alimentaires au consommateur.

¹ A l'heure actuelle, certaines denrées alimentaires d'origine animale relèvent de dispositions spécifiques, alors que c'est la directive générale 93/43 réglementant l'hygiène des denrées alimentaires qui s'applique à tous les autres produits, y compris les fruits et légumes.

De même, la réglementation considère que les dirigeants d'entreprises de transformation alimentaire et d'aliments pour animaux sont les mieux placés pour concevoir un système d'approvisionnement sûr, capable de garantir la salubrité des aliments vendus directement au consommateur. La principale responsabilité incombe ainsi au producteur ou à l'importateur qui, pour sa propre protection, doit nécessairement être en mesure d'assurer la traçabilité de ses produits aux différents stades de la chaîne alimentaire. La traçabilité n'était pas une obligation par le passé, et les conditions imposées à l'importateur nécessiteront de leur part la mise en place de systèmes de traçabilité détaillée.

• **Modification de la réglementation relative à l'hygiène 93/43/CE**

La nouvelle réglementation sera exhaustive et regroupera plusieurs domaines qui relevaient autrefois de textes réglementaires distincts. De plus, elle porte un intérêt accru au système d'analyse des dangers et de leur maîtrise aux points critiques (HACCP). Les principaux éléments de cette réglementation sont les suivants :

- des règles générales d'hygiène distinctes de celles régissant la production primaire et la transformation industrielle ;
- un plan d'autocontrôle s'inspirant de la méthode HACCP ;
- les principes directeurs du « Guide des bonnes pratiques » ;
- les conditions générales d'homologation pour les entreprises et d'étiquetage des produits alimentaires, ainsi que la réglementation régissant les appellations d'origine et la traçabilité.

Une responsabilisation renforcée du producteur dépendra du système HACCP mis en place².

Le deuxième aspect important de la réglementation qui a trait aux secteurs est que l'intention d'harmoniser toutes les procédures communautaires d'importation de poisson a été expressément formulée. Cela signifie la fin de l'existence de deux catégories distinctes de pays importateurs : ceux de la Liste 1, qui bénéficient d'une libre circulation sur toute l'étendue du Marché unique et ceux de la Liste 2 dont l'accès est limité aux marchés domestiques de certains États membres. Par Décision 2001/4 de la Commission, tous les importateurs doivent désormais se conformer aux mêmes règles. Celles-ci exigeant de la part des organismes de certification des pays exportateurs une autorisation de l'UE, les importations en provenance des pays qui approvisionnent aujourd'hui les marchés de la Liste 2 se trouvent donc menacées. En effet, la plupart de ces pays ne disposent pas des

² Le système HACCP recommande une série d'étapes et de procédures particulières, ainsi que des contrôles à effectuer tout au long de la chaîne de production, lorsque l'hygiène ou l'innocuité du produit risque d'être compromise.

infrastructures nécessaires pour satisfaire aux exigences de l'UE. Les détails concernant les pays affectés par cette mesure sont décrits à la Section 3 de cette étude.

A l'heure actuelle, on considère que le système HACCP n'est pas suffisamment pratique pour être utilisé dans le secteur agricole et que ce sont les Codes de pratique qui doivent servir d'instrument de gestion de l'innocuité. Les dispositions de la Directive recommandent l'utilisation des normes ISO 9000 pour la qualité et les systèmes d'assurance qualité.

- **La réglementation sur les limites maximales de résidus de pesticides (LMR), dictée par la Directive 91/414/CE (et les directives ultérieures)**

Le programme européen d'harmonisation des LMR a pour but d'établir des limites communes et obligatoires pour toutes les matières actives dont l'utilisation a été homologuée au sein de l'UE. Ce qui devrait mettre fin aux écarts de LMR constatés entre les pays. Dans son programme de mise à jour des approbations de pesticides, l'UE a l'intention de réviser systématiquement l'homologation de 823 matières actives dont l'usage avait été approuvé au sein de l'UE avant le 25 juillet 1993. La reconduction de l'homologation d'un pesticide dépend d'informations pertinentes établies et fournies par les parties intéressées (en général les entreprises agrochimiques).

Autrement dit, dans la pratique, seules les matières actives présentant un intérêt commercial devraient voir leur usage homologué. On estime ainsi que sur les 823 autorisées, au moins 350 seront retirées du marché. Les LMR de ces substances seront au seuil de détection (analytique zéro), sauf si les producteurs extérieurs à l'UE sont en mesure de garantir des tolérances à l'importation, sur présentation d'un dossier complet sur la teneur en résidus.

Les professionnels du marché estiment que si les entreprises agrochimiques n'investissent pas dans la production d'informations en faveur de l'homologation des LMR d'anciens pesticides non brevetés, de nombreux pays en développement seront alors dans l'incapacité de fournir les documents nécessaires qui leur permettraient de continuer à utiliser la plupart des pesticides dont l'usage est déterminant, en particulier dans les régions tropicales.

Tableau 2/4 : L'Office alimentaire et vétérinaire de l'UE (OAV)

L'OAV effectue des inspections sur site afin d'évaluer les systèmes de contrôle des aliments mis en place par les autorités publiques, à la fois au sein des États membres de l'UE et des pays tiers. Il a également pour mission de surveiller les procédures de contrôle mis en place pour garantir la santé et le bien-être des animaux et la santé des végétaux.

L'OAV est chargé de vérifier que les autorités compétentes des pays exportateurs sont capables de respecter les prescriptions communautaires concernant l'ensemble des produits exportés vers l'UE. Pour certains produits, l'OAV inspecte tous les sites de production, dont près de 15 000 ont reçu l'autorisation d'exporter vers l'UE, et surveille aussi le fonctionnement de quelque 290 postes d'inspection chargés du contrôle des importations d'animaux, de denrées et d'aliments d'origine animale au moment de leur entrée dans la Communauté européenne.

La nouvelle approche adoptée après modification par la Commission de la législation communautaire sur l'hygiène intègre les trois dimensions du contrôle - à savoir, veiller à la transposition des lois, recevoir les rapports des pays concernés et mener des inspections sur site - et sera également mise en oeuvre par les pays tiers.

Source : Commission européenne

2.3 Les prescriptions de l'UE relatives au secteur privé

2.3.1 Codes de pratique

Certes, l'Accord SPS et la législation communautaire sur la santé et la sécurité restent, en général, la principale source des préoccupations concernant les mesures SPS, mais l'attention se porte de plus en plus sur les modalités d'application de ces prescriptions légales.

Une pression accrue est aujourd'hui exercée sur les importateurs européens, à la fois par l'UE, les autorités publiques et les consommateurs, qui veulent s'assurer que les produits qu'ils mettent sur le marché sont parfaitement sûrs et présentent pour la santé humaine un risque aussi minime que mesurable techniquement. Cela a conduit à une prolifération de Codes de pratique propres à chaque secteur, intégrant une série de normes applicables à l'ensemble des étapes de la chaîne alimentaire (production, transformation, manutention, etc.).

Ces codes de pratique ne sont pas obligatoires et n'ont pas, non plus, force de loi mais étant donné que les importateurs ne vont s'approvisionner qu'auprès des exportateurs qui, dans leur secteur, respectent les prescriptions édictées par ces codes, on pourrait donc pratiquement les assimiler à des normes obligatoires. Dans certains cas, il existe un lien étroit entre une norme dite « volontaire » formulée dans un code et la norme ISO, puisque le fait de se conformer à l'une permet souvent de satisfaire aux exigences de l'autre.

Défenseurs et pourfendeurs des codes de pratique: certains font valoir qu'il est dans l'intérêt des exportateurs des pays en développement de se conformer aux prescriptions de ces codes de pratique car, ce faisant, leurs produits sont plus compétitifs et plus attrayants pour le consommateur européen. D'autres estiment, cependant, que le respect du code de pratique engendre pour les exportateurs des surcoûts liés, notamment, à la formation du personnel, à l'achat d'équipement supplémentaire et à des charges et frais d'inspection et d'audit effectués par des organisations tierces.

Ce sont là autant de coûts auxquels les exportateurs des pays en développement ont généralement du mal à faire face, mais n'ont guère le choix s'ils veulent continuer à exporter leurs produits vers l'UE. Henson³ affirme que les coûts supportés par les pays en développement pour approvisionner les marchés des pays développés ont tendance à être plus élevés que les coûts supportés par les pays développés pour approvisionner leurs propres marchés. Cette asymétrie des coûts de mise en conformité va clairement favoriser les flux d'échanges commerciaux en provenance des pays développés vers les pays en développement. Elle souligne aussi les avantages potentiels d'une harmonisation accrue des normes SPS en général pour les pays en développement.

2.3.2 Le pouvoir accru des importateurs

Avec la multiplication des codes de pratique, les grandes chaînes de distribution ont vu leur pouvoir renforcé. Les rapprochements dans le secteur de la distribution en Europe ont eu pour conséquence une concentration accrue du pouvoir entre les mains d'un nombre de plus en plus réduit d'importateurs de denrées alimentaires. Au cours de ces 20 dernières années, les grandes chaînes de supermarchés n'ont pas cessé d'étendre leurs gammes de produits à des produits alimentaires autrefois vendus par de petits détaillants spécialisés comme les poissonniers et les bouchers. Aujourd'hui, la plupart d'entre eux ont fermé boutique, abandonnant la gestion de la chaîne alimentaire aux mains des grands réseaux de distribution qui se battent entre eux pour arracher des parts de marché. Guenther estime qu'au final, 80% des ventes de produits frais pourraient être assurés par seulement 15 géants de la distribution alimentaire, dans une Union européenne élargie de 450 millions d'habitants.

Une telle concentration de pouvoir entre les mains d'importateurs présents sur les principaux marchés à l'exportation des pays en développement a surtout pour effet de déplacer les centres de décisions de ces pays vers le bloc des pays importateurs de l'UE. Cela pourrait ne pas avoir de graves conséquences dans certains cas, mais le risque est grand de voir certains réseaux de distribution, dans leur quête effrénée de parts de marché, tenter de faire pression sur la chaîne logistique pour imposer aux différents fournisseurs des conditions extérieures à l'Accord SPS. Des exemples existent au Royaume-Uni où les supermarchés qui cherchent à différencier leurs produits de ceux de leurs concurrents exigent de leurs fournisseurs qu'ils respectent également certaines normes sociales ou environnementales. Dès lors que ces normes, incorporées à un soi-disant code de pratique

³ Impact des mesures sanitaires et phytosanitaires sur les pays en développement, 2000.

SPS, sont imposées aux exportateurs, on leur impose, dans le même temps, des surcoûts qui n'ont, pour ainsi dire, rien à voir avec l'esprit même de l'Accord SPS.

La pression grandissante exercée sur les importateurs de l'UE pour exiger des produits « sûrs » explique sans doute le fait qu'ils préfèrent de plus en plus commercer uniquement avec les grands producteurs des pays en développement. Ils minimisent ainsi les risques encourus puisque les grands producteurs sont plus à même de supporter les coûts d'adaptation nécessaires que les petits exploitants. Malheureusement, cela peut entraîner pour les pays en développement, l'exclusion totale des petits producteurs/exploitants de leurs principaux marchés à l'exportation.

Arguments de la grande distribution : les défenseurs des grands importateurs-distributeurs soutiennent, à juste titre, qu'ils octroient assistance à leurs fournisseurs, en les aidant à se constituer en coopératives capables d'exporter régulièrement des volumes importants de produits dont la qualité est contrôlée, en leur offrant la formation technique nécessaire, ainsi que des services d'inspection. Cela profite bien sûr aux entreprises qui travaillent avec ces importateurs, mais pour le pays et le secteur en tant que tels, la conséquence est que cela risque aussi d'étouffer effectivement tout nouveau entrant sur le marché à l'exportation. Autre contre-argument : s'il est vrai que l'exportateur ainsi « privilégié » tire profit de cet arrangement, il est loin d'avoir une relation d'égal à égal avec l'importateur. En effet, son pouvoir de négociation reste limité et il peut subir des pressions de la part de la « direction de la chaîne de distribution » de l'importateur pour qu'il modifie ses méthodes de production, qu'il réduise ses coûts d'exploitation, qu'il impose de nouvelles normes sociales, etc., de sorte que le distributeur puisse tirer le maximum d'avantages commerciaux de cette relation d'affaires.

La chaîne d'approvisionnement : le Tableau 2/5 montre les maillons de la chaîne d'approvisionnement dans la filière des fruits et légumes, de la production à la consommation. Au sein de cette chaîne, les supermarchés et autres distributeurs exercent rétroactivement leur influence, au moyen de codes de pratique et de dispositions contractuelles, sur les trois principales sources de production primaire : les producteurs indépendants, les coopératives privées constituées de petits exploitants et les grands combinats fruitiers (le Tableau 2/6 donne le détail du rôle que joue chacun de ces trois groupes). Chaque niveau de la chaîne présente un surcroît d'activités et de valeur ajoutée pour l'exportateur, mais exige également de sa part le respect de normes additionnelles prescrites par le code de pratique.

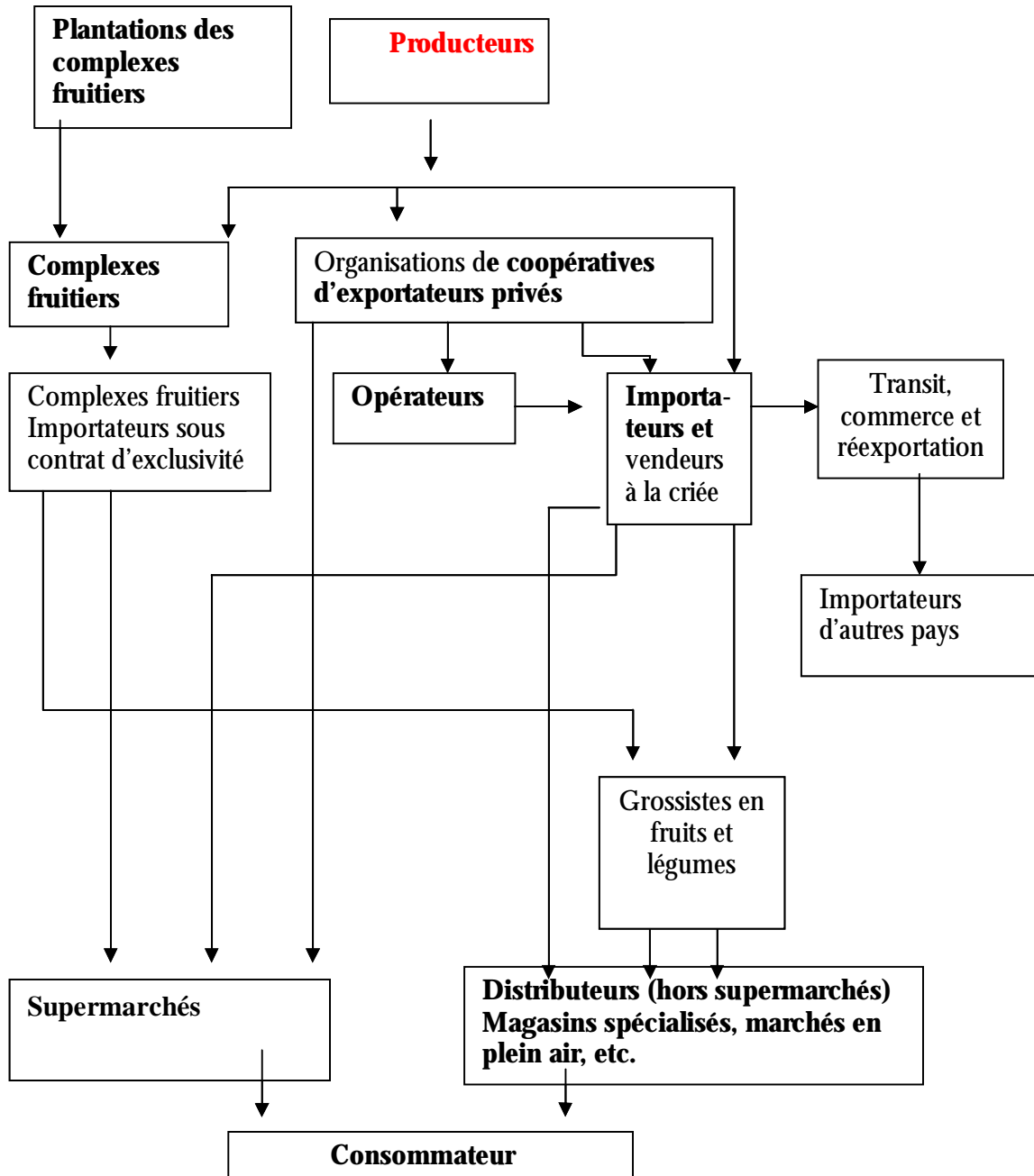
Les codes de pratique dans le secteur privé sont donc un moyen utile et avantageux d'aménager les prescriptions SPS de l'UE en un paquet de mesures assez faciles à comprendre par les professionnels des secteurs concernés. Ce que, par contre, la plupart des petits exploitants qui constituent l'essentiel des exportateurs ACP jugent moins avantageux, c'est le fait que, de façon générale, ils n'ont pratiquement pas leur mot à dire sur

l'élaboration de ces prescriptions imposées à la filière⁴. Cela dit, il faut néanmoins reconnaître que certains pays ont renforcé sensiblement leurs capacités institutionnelles de manière à rendre leurs codes de pratique nationaux parfaitement compatibles avec les prescriptions de l'UE. Les domaines couverts par le Code national du Zimbabwe, par exemple, sont beaucoup plus exhaustifs que ceux relevant du Code des bonnes pratiques agricoles (BPA) élaboré par le Groupe de travail de distributeurs et producteurs européens EUREP.⁵

⁴ Bien que certaines organisations comme le COLEACP aient des liens étroits avec les organisations de normalisation dans les pays en développement et leur permettent de prendre part aux consultations relatives aux nouveaux Codes de pratique, cette pratique n'en demeure pas moins limitée.

⁵ Groupe de travail chargé d'établir les normes et règles à respecter pour le compte de distributeurs européens de fruits et légumes (EUREP).

Tableau 2/5 : Principaux acteurs de la chaîne d'approvisionnement pour les fruits et légumes frais exportés vers les marchés de l'UE



Source : CBI

Tableau 2/6 : Principaux niveaux d'impact des Codes de pratique dans la filière des fruits et légumes

Producteurs

- Production de fruits et légumes frais
- Traitement prérécolte
- Première phase de transformation
- Contrôle qualité
- Conditionnement à grande échelle

Organisations des coopératives d'exportateurs privés

- Traitement des produits (par exemple, lavage, tri, etc.)
- Conditionnement des produits pour l'exportation, souvent dans l'emballage du client
- Vente et marketing sous leur propre marque commerciale ou celle de leurs membres

Complexes fruitiers (dont des plantations)

- Production de fruits et légumes frais, parfois en s'approvisionnant auprès d'autres producteurs
- Contrôle qualité
- Conditionnement des produits pour l'exportateur
- Vente de produits sous leur propre marque pour le compte de l'exportateur à des importateurs sous contrat d'exclusivité.

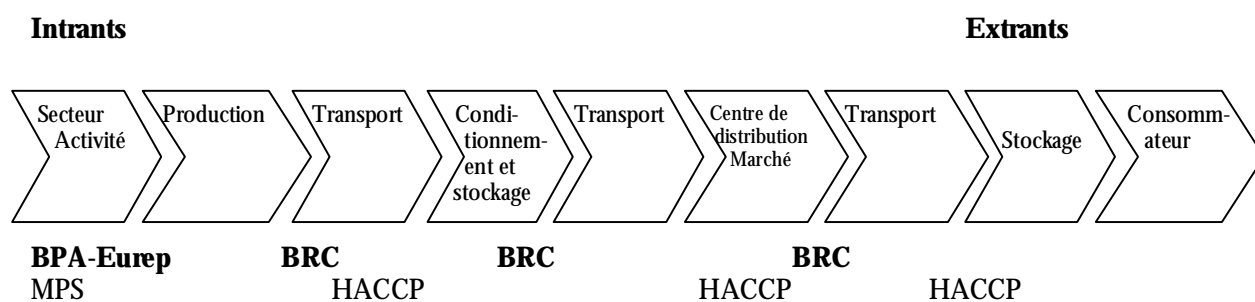
Source : CBI

Bien qu'il existe différents Codes de pratique couvrant à la fois des secteurs grand public et des segments de niche, la procédure de conformité qui doit être suivie reste la même pour tous. Cela permet de garantir une analyse des risques fondée sur des preuves tangibles, afin d'assurer l'importateur que sa responsabilité potentielle ne serait pas engagée pour les produits jugés « dangereux » vendus aux consommateurs de l'UE. Cette procédure est commune à tous les codes de pratique et prévoit globalement une étape de vérification visant à attester que les organismes étrangers officiellement reconnus comme « dangereux » (pesticides, polluants, etc.) ne sont pas entrés en contact avec le produit ou ont été rendus inoffensifs/ont été retirés avant exportation. La vérification est effectuée grâce à des inspections et/ou des analyses en laboratoire puis confirmée sous la forme d'un certificat de conformité établi par un organisme tiers spécialisé dans l'audit.

Ce qui fait la différence, c'est le degré de sophistication des prescriptions qui gagnent en complexité à mesure qu'augmentent les maillons de la chaîne logistique ; par exemple, la transformation peut nécessiter l'utilisation de systèmes de gestion exhaustive des risques et des points critiques de contrôle technique comme le système HACCP. Si les importateurs exercent de plus en plus leur influence sur un nombre grandissant de maillons de la chaîne logistique, c'est parce que les organismes de certification ne peuvent pas valider la conformité d'une partie isolée de cette chaîne, par exemple, la transformation, sans avoir vérifié que les intrants nécessaires à cette transformation (fournis par le producteur) sont également conformes aux normes de l'UE (voir Tableaux 2/5 et 2/7). Ce qui contraint les acteurs de la chaîne, qui étaient jusqu'ici indépendants, à nouer des relations commerciales plus étroites avec leurs clients importateurs. Bien que cet aspect soit évidemment positif en

termes de réduction des risques d'insalubrité des aliments, dans l'ensemble, une telle situation peut créer une certaine dépendance vis-à-vis de l'importateur et désavantager ainsi d'autres acteurs en aval de la chaîne d'approvisionnement.

Tableau 2/7: Exemple d'une chaîne de contrôle de gestion et application des codes de pratique



Source : SGS, Société générale de surveillance

2.3.3 Les principaux auteurs de codes de pratique

Bien qu'il existe de nombreux émetteurs de codes de pratique, la plupart s'adressent essentiellement au fournisseur du marché domestique européen. De plus, certains codes s'inspirent de normes environnementales ou sociales et ne traitent qu'accessoirement des questions sanitaires et phytosanitaires. Ces prescriptions basées sur l'environnement ont bien sûr quelque lien avec la sécurité des aliments, en ce sens qu'elles portent sur l'élimination des polluants et contaminants présents dans l'air, l'eau et les sols puisqu'ils constituent un danger potentiel pour la santé lorsque leur concentration dans la chaîne alimentaire est supérieure aux limites autorisées.

De même, les codes de pratique, dont les principaux émetteurs sont présentés ci-après, sont parfois adoptés par les représentants du secteur puis remaniés avant d'être remis en circulation avec quelques règles supplémentaires relatives aux conditions de travail, à l'environnement ou à l'éthique⁶. L'intégration de ces nouvelles règles ne modifie en rien les outils d'application de base que l'exportateur doit utiliser pour se conformer aux prescriptions initiales.

- **Eurep**

Le code de pratique le plus connu et, sans doute, le plus couramment utilisé, est celui de l'Eurep, appelé code de Bonnes pratiques agricoles (BPA) et de Bonnes pratiques de conditionnement pour les fruits et légumes. L'Eurep participe également à l'élaboration d'un

⁶ L'initiative en faveur d'un commerce éthique - Ethical Trading Initiative – lancée à partir du Royaume-Uni, est soutenue par des supermarchés tels que Tesco et des ONG comme OXFAM et exige de ses membres qu'ils appliquent à leurs fournisseurs (producteurs, fabricants, etc.) des normes de travail respectueuses de l'éthique.

nouveau Plan d'assurance qualité pour l'élevage/l'agriculture intégrée, et envisage l'établissement de normes standards pour le café et la pisciculture (voir Tableau 2/8).

- **British Retail Consortium (BRC)**

Le BRC (Consortium des distributeurs britanniques) a mis au point trois normes : la norme BRC Global Standard Food Safety and Quality (norme standard relative à la qualité et la sécurité des aliments et intégrant le système HACCP) ; la norme BRC/IOP Technical Standard and Protocol, un cahier des charges techniques à l'intention des entreprises qui fabriquent et fournissent du matériel d'emballage et de conditionnement de denrées alimentaires ; la norme BRC/FDF Technical Standard, norme technique réglementant l'offre de matières et de produits alimentaires non modifiés génétiquement. Bien qu'il existe certains aspects communs aux normes BRC et BPA-Eurep, la principale différence entre les deux est que le code de BPA de l'Eurep établit les normes applicables en amont de la production agricole (intrants, moyens de production), alors que le code du BRC est davantage axé sur les normes applicables en aval de la production agricole (post-production).

Tableau 2/8 : Le Code de BPA de l'EUREP

Le code des Bonnes pratiques agricoles BPA-Eurep : l'initiative « Global Partnership for Safe and Sustainable Agriculture » (Partenariat mondial pour une agriculture sûre et durable) a été lancée en 1997 par un groupe d'experts des grandes enseignes européennes de la distribution (Eurep). Son objectif était de favoriser l'harmonisation globale des normes environnementales et de salubrité alimentaire pour les fruits et légumes avant leur mise sur le marché. L'initiative s'est rapidement développée. Ainsi, la version actuelle du code de BPA de l'Eurep et de ses procédures a été approuvée par les partenaires intervenant sur toute la chaîne alimentaire des fruits et légumes. Aujourd'hui, 25 pays à travers le monde abritent les bureaux locaux d'organismes de certification de BPA provisoirement agréés par l'Eurep. Ces organismes de certification établissent des certificats de BPA-Eurep pour les organisations de producteurs ou des producteurs individuels qui appliquent les normes recommandées. 120 entreprises et organisations ont approuvé les Termes de référence du code BPA-Eurep.

Termes de référence du code de BPA-EUREP

Répondre aux préoccupations des consommateurs concernant la sécurité des aliments, la santé et le bien-être des animaux, la protection de l'environnement et le bien-être des ouvriers en :

- favorisant l'adoption de programmes d'assistance agricole commercialement viables, qui encouragent la réduction au minimum des intrants agrochimiques tant en Europe que dans le monde ;
- définissant un cadre global de Bonnes pratiques agricoles (BPA) permettant de repérer les méthodes et normes d'assurance qualité existantes dont la traçabilité ;
- fournissant les lignes directrices nécessaires à une amélioration permanente des conditions de production, au développement et à la compréhension des meilleures pratiques ;
- établissant un cadre unique et reconnu de vérification indépendante ;
- en lançant des campagnes de communication et de consultation ouverte avec les consommateurs et les partenaires clés, y compris les producteurs, exportateurs et importateurs.

[Www.eurep.org](http://www.eurep.org)

- **MPS**

Le Milieu Programma Sierteelt est une initiative néerlandaise axée sur la floriculture et très soucieuse de mettre au point un code de bonnes pratiques concernant l'usage de pesticides et les résidus. La MPS s'est dotée d'une organisation particulièrement active en Afrique qui fournit aux produits des conseils et de la formation sur site.

- **Grain and Feed Association (GAFTA)**

La GAFTA a établi un code de pratique international régissant l'expédition et le transport de grains. Elle fournit également plus de 80 formulaires de contrats standard portant sur l'essentiel des procédures de vérification, d'inspection et de contrôle qualité des échanges commerciaux en zone de transit.

- **Europam**

C'est l'organisme qui établit les principes directeurs de BPA concernant la production et la première phase de transformation des herbes médicinales et aromatiques (pour la cuisine) et des plantes et matières associées, utilisées dans l'industrie alimentaire, la fabrication de parfums et d'épices pour assaisonnement. Son code de pratique exige la traçabilité des graines, de la serre à la commercialisation.

- **European Spice Association (ESA)**

Cette Association européenne de fabricants d'épices a produit un code de pratique qui fixe les normes de qualité minimum pour les herbes aromatiques et épices importées. Le cahier des charges de l'ESA reproduit notamment de nombreuses prescriptions légales de l'UE réglementant les résidus de pesticides, les aflatoxines, les métaux à l'état de trace et les polluants microbiologiques.

Tous ces organismes fournissent, à des degrés divers, une assistance technique aux exportateurs des pays en développement sous forme de conseils et de stages de formation, pour les aider à se conformer aux exigences des codes de pratique. De plus, des organisations telles que le COLEACP et la FAO proposent des programmes spécifiques d'assistance financière et technologique pour mener à bien des projets visant à faciliter la transposition des directives prévues par la législation de l'UE en général et les codes de pratique en particulier. Cette étude fournit plus loin quelques exemples du type d'assistance octroyée.

3 Principaux domaines affectés

Aspects tarifaires : lorsqu'on étudie l'impact des prescriptions SPS sur les échanges ACP/UE, il est utile de tenir compte du contexte commercial dans lequel elles interviennent. Plus de 95% des exportations ACP vers l'UE sont exemptes de droits de douane, une exonération proche de 100% pour les Pays les moins avancés (PMA) qui bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes » (EBA). Les mesures communautaires de réduction progressive des droits d'importation (et d'autres restrictions telles que les quotas) payés sur les produits en provenance des pays en développement d'Asie et d'Amérique latine ont entraîné une érosion générale des avantages préférentiels accordés aux exportateurs ACP, sur des produits traditionnels compétitifs tels que la banane et certaines denrées alimentaires transformées. Les pays d'Amérique centrale, la Colombie, le Venezuela, la Bolivie et le Pérou bénéficient de franchises de droits de douane sur une gamme de produits industriels, et du Système généralisé de préférences (SGP) pour certains produits agricoles, y compris les denrées transformées.

La multiplication des préférences tarifaires accordées aux pays bénéficiant du SGP dans le cadre d'accords récemment révisés et des préférences bilatérales, par exemple à l'Afrique du Sud et aux marchés méditerranéens, tout comme l'initiative EBA, ont achevé de restreindre les préférences commerciales ACP. Du fait de la progressivité des droits de douane, les exportations des PMA de produits transformés continuent de bénéficier des marges les plus élevées en raison de leur plus grande compétitivité, même si le niveau relatif d'un tel avantage continue de décliner avec la baisse progressive des droits de douane pour leurs concurrents d'Amérique latine et d'Asie.

Usage des préférences commerciales : mais les préférences accordées aux PMA et leur impact réel sur le commerce sont deux sujets différents. Aucun des six premiers pays bénéficiaires des préférences visées par l'Accord de Lomé/Cotonou n'est un PMA et seul un est enclavé. Par contre, parmi les pays qui bénéficient le moins de ces préférences figurent le Tchad, (PMA/enclavé), le Liberia (PMA), le Niger (PMA/enclavé) et la République centrafricaine (PMA/enclavé). Pour ces pays, les problèmes d'exportation vers l'UE sont plus graves que ceux strictement liés aux préférences tarifaires ou aux prescriptions SPS, et sont davantage révélateurs des conditions économiques et politiques actuelles, de l'état des infrastructures et de la pénurie de produits exportables.

En termes de moyens de transport, ces pays ont peu de liaisons directes avec l'UE. Un tel désavantage, conjugué à un environnement domestique défavorable et à leur manque d'expérience dans la fourniture de documents d'exportation en général, constitue de sérieux obstacles à surmonter avant de faire du respect des mesures SPS une question de première urgence.⁷

⁷ Usage des préférences commerciales de l'UE (SGP et Accord de Lomé) 2000.

Cycle de négociations de Doha : les problèmes d'accès au marché ont été au centre des négociations de Doha (4^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC) sur les obstacles commerciaux dressés par les pays développés. L'un des plus saillants concerne le niveau de plus en plus élevé des prescriptions en matière de santé et de sécurité et les difficultés des pays en développement à s'y conformer. Les discussions ont notamment porté sur l'application, dans la pratique, de la règle de l'équivalence visée par l'Accord SPS et du degré de respect par les pays développés du traitement « spécial et différencié » prévu par ledit Accord [Articles 9 et 10(2)].

Bien que, pour les pays ACP, ces discussions et promesses « de mieux faire à l'avenir » puissent contribuer globalement à améliorer l'environnement général, reste à voir l'impact réel qu'elles auront sur les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP. L'aspect le plus utile dans l'immédiat réside dans les progrès réalisés en ce qui concerne l'augmentation des sources de financements et, surtout, la prise de conscience de la nécessité de coordonner et de cibler les multiples activités mises en place par les divers organismes chargés de fournir l'assistance technique sous toutes ses formes (voir Assistance technique – Section 5). Les chapitres qui suivent donnent une indication des domaines dans lesquels les financements et activités supplémentaires pourraient être mieux ciblés par rapport aux besoins des pays et secteurs menacés par les mesures SPS de l'UE.

3.1 Les exportations ACP vers l'UE

En 2001, le total des exportations ACP vers l'UE s'est établi à quelque 32 milliards d'euros, dont environ 45% ont été générés par trois matières premières – le pétrole, l'or et le diamant – et 30% par divers produits manufacturés non comestibles, le reste, soit approximativement 25% ou 7 milliards d'euros en valeur revenant au poste des Produits agricoles. C'est précisément ce domaine qui est visé par les mesures SPS dans leur totalité. L'Annexe C fournit les détails concernant les exportations de chaque pays ACP vers l'UE. Les données y sont réparties en quatre grandes catégories, comprenant neuf sous-groupes de produits qui correspondent, pour l'essentiel, aux domaines affectés par les diverses réglementations sanitaires et phytosanitaires.

Pour affiner davantage cette analyse, une répartition plus détaillée des exportations ACP vers l'UE par produit est proposée au Tableau 3/1. Celui-ci ne tient pas compte des produits qui, bien que d'origine agricole, n'ont qu'une faible importance dans le débat sur les mesures SPS, par exemple, les animaux vivants, le tabac, les oléagineux, les produits « non spécifiés » d'origine animale ou végétale.

En revanche, le tableau répertorie l'éventail des produits qui, à des degrés divers, sont touchés par les réglementations SPS. Les principaux pays fournisseurs de chaque produit sont indiqués lorsque les quantités fournies sont importantes. Ces pays sont classés par ordre croissant, selon l'importance de leurs volumes d'exportations, c'est-à-dire, du plus petit au plus gros.

3.1.1 Les principaux pays fournisseurs de l'UE

Le Tableau 3/2 montre que parmi les pays exportateurs indiqués au Tableau 3/1, 17 fournissent environ 83% de ces produits et sont représentatifs des pays ACP les plus durement touchés par les prescriptions SPS et les coûts qu'elles engendrent.

Tableau 3/1 : Exportations ACP de produits agroalimentaires vers l'UE et principaux pays fournisseurs en 2001 (en milliers d'€)

Principales catégories de produits susceptibles d'être affectées par les mesures SPS	Valeur des exportations agric. ACP vers l'UE	Pourcentage du total des exportations agric. ACP vers l'UE	Principaux pays fournisseurs par ordre croissant (du plus petit au plus gros)
HS 02 – Viande & abats comestibles (frais/congelés, y compris volaille et lapin)	136 385 €	1,94%	Belize, Zimbabwe, Namibie, Botswana
HS 03 – Poisson, etc. y compris frais, congelé et séché	1 302 602 €	18,5%	Bahamas/Kenya, Angola, Nigeria, Ouganda, Mozambique, Madagascar, Mauritanie, Tanzanie, Sénégal, Namibie
HS 06 – Fleurs coupées, y compris arbres et plantes vertes	339 242 €	4,8%	Côte d'Ivoire, Rwanda, Tanzanie, Zambie/Ouganda, Zimbabwe, Kenya
HS 07 – Légumes comestibles, y compris racines et tubercules	241 034 €	3,4%	Éthiopie, Sénégal/Zambie, Zimbabwe, Kenya
HS 08 – Fruits et noix comestibles, pelures, etc.	786 514 €	11,2%	Ste-Lucie/Kenya, Belize, Zimbabwe, Jamaïque, Ghana, Madagascar, République dominicaine, Cameroun, Côte d'Ivoire
HS 09 – Café, thé et épices	900 914 €	12,8%	Zimbabwe, Malawi, Tanzanie, Cameroun, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Madagascar, Éthiopie, Côte d'Ivoire, Kenya
HS 10/11 - Céréales/farines	45 159 €	0,6%	Guyane
HS 15 – Huiles animales, végétales, graisses, y compris margarine	223 998 €	3,18%	Côte d'Ivoire, Soudan, Sénégal, Papouasie-Nouvelle-Guinée
HS 16 - Préparations à base de viande/poisson autre que congelé et séché	492 496 €	7,0%	Papouasie-Nouvelle-Guinée, Kenya, Madagascar, Sénégal, Maurice, Ghana, Côte d'Ivoire, Seychelles
HS 17 – Sucre et confiseries à base de sucre	881 791 €	12,5%	Belize, Malawi, Barbade/ Trinité-et-Tobago, Zimbabwe, Jamaïque, Swaziland, Fidji, Guyane, Maurice
HS 18 – Cacao et confiseries à base de cacao	1 687 289 €	23,9%	Papouasie-Nouvelle-Guinée, Rép. dominicaine, Cameroun, Nigeria, Ghana, Côte d'Ivoire
Total	7 037 424 €		

Note :

(i) Ces chiffres ne concernent pas l'Afrique du Sud. Le total porte sur les produits agroalimentaires susceptibles d'être affectés par les mesures SPS [hors tabac, produits fabriqués à partir de matières végétales (nattes, paillasons), eaux, boissons alcoolisées, etc.].

(ii) Les pays exportant les mêmes produits sont associés, par exemple, Bahamas/Kenya

Source : sur la base des statistiques commerciales de l'UE/Eurostats

Tableau 3/2 : Principaux fournisseurs ACP de l'UE en produits agricoles (hors produits non alimentaires)

	(a)	(b)	(c)	(d)
Pays	Total des exportations agricoles par pays (1)	Total des exportations agro-industrielles (1)	Produits agricoles (1) en % du total des exportations du pays, i.e. (a) en % de (b)	en % du total des exportat. agricoles ACP (1)
	en milliers d'€	en milliers d'€		
Côte d'Ivoire	1 449 685	2 057 348	70,5	20,6
Kenya	663 136	924 248	71,7	9,42
Ghana	446 423	1 069 195	41,7	6,3
Cameroun	376 717	1 735 320	21,7	5,3
Maurice	373 493	1 288 709	30,0	5,3
Namibie	355 114	884 247	40,2	5,0
Sénégal	307 293	451 273	68,0	4,4
Nigeria	283 155	6 458 201	4,4	4,0
Madagascar	247 197	601 736	41,1	3,5
Zimbabwe	214 893	783 260	27,4	3,1
Tanzanie	203 932	408 444	49,9	2,9
Pap-Nv-Guinée	193 800	284 978	68,0	2,8
Ouganda	183 927	249 580	73,7	2,6
Seychelles	177 005	192 467	92,0	2,5
Guyane	137 352	204 361	67,2	2,0
Jamaïque	130 534	570 809	22,9	1,9
Mauritanie	122 018	375 532	32,5	1,7
Total	5 865 674	18 335 347	32,0	83,3*

*Chiffre relatif aux exportations en provenance de 17 pays, en pourcentage du total des exportations de produits agricoles ACP (7 037 424 €) présentées au Tableau 3/1

Source : Eurostats 2001

3.1.2 Principaux pays touchés

Les répercussions vont au-delà de la valeur/du volume des exportations : l'impact des mesures SPS sur chaque pays ne peut cependant pas être évalué simplement sur la base de la valeur ou du volume des exportations. Il faut également tenir compte d'autres facteurs tels que

l'importance de la contribution de ce secteur aux recettes globales d'exportations du pays concerné. Le Nigeria, par exemple, peut être considéré comme un exportateur majeur de produits agricoles mais il faut tenir compte du fait que ses recettes à l'exportation proviennent essentiellement du pétrole. C'est pourquoi, vu sous l'angle macroéconomique, l'impact des mesures SPS serait moins significatif qu'il ne pourrait paraître a priori. Il en va de même pour d'autres pays où les services industriels, à l'instar du tourisme, constituent l'essentiel du PIB national.

Si l'on regarde de plus près les pays ACP, on voit qu'au Malawi et au Zimbabwe, le tabac représente traditionnellement l'essentiel de leurs exportations, alors que la Zambie et d'autres pays de l'Afrique centrale exportent des volumes considérables de minerais. L'agriculture et les denrées alimentaires contribuent très faiblement aux exportations de la Guinée équatoriale, de Trinité-et-Tobago, du Gabon et du Liberia. Les pays les plus avancés sont plus performants dans le secteur des denrées alimentaires. Certains pays présentent un éventail de produits plus représentatif : Maurice, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Madagascar et Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Dans ces pays, par exemple, la Côte d'Ivoire ou le Ghana, le produit n'est pas seulement essentiel en termes de volume d'exportation, mais peut également être très important du point de vue de l'emploi. La production de cacao en Afrique de l'Ouest est extrêmement importante pour les individus qui n'ont aucune autre opportunité d'emploi que celle de travailler comme petits fournisseurs pour les grands groupes d'exportateurs.

La dépendance vis-à-vis d'une seule denrée : il y a également les pays dont les exportations vers l'UE dépendent essentiellement d'une seule denrée. Par exemple, le poisson (frais, congelé et séché) représente près d'un tiers du total des exportations de la Namibie vers l'UE et génère environ 40% des recettes d'exportation au Sénégal et aux Bahamas, et pratiquement 25% en Mauritanie et Tanzanie. Les fruits et légumes contribuent pour environ 50% aux exportations de Haïti, la Gambie, l'Éthiopie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, pour un tiers aux ventes à l'étranger de l'Ouganda et pour 65% à celles du Rwanda. Le sucre et les confiseries à base de sucre exportés vers l'UE représentent près de 90% des ventes à l'étranger réalisées par Fidji, environ 65% par le Swaziland et 80% par Saint-Kitts-et-Nevis.

La banane (en particulier celle des Caraïbes) est l'exemple type de monoculture qui crée la dépendance. Mais il est évident que le commerce de cette matière première est entièrement entre les mains d'un nombre limité de multinationales qui ont parfaitement les moyens d'absorber tous les surcoûts occasionnés par l'application des mesures SPS. C'est la raison pour laquelle la banane n'a pas été prise en compte dans cette étude, lorsqu'il s'est agi de tenter d'identifier les pays les plus durement touchés par les prescriptions SPS.

Les pays les plus affectés : en les étudiant de plus près, on peut identifier 36 pays dont on pense qu'ils seront les plus durement touchés par les mesures SPS. Les critères d'un tel jugement sont forcément quelque peu subjectifs, mais on ne dispose pas de l'étude économétrique nécessaire qui, parce que plus complète, permettrait d'établir une base des coûts

suffisamment solide. En ce qui concerne cette étude, les pays et les produits ont été sélectionnés sur la base de deux principaux critères :

- les produits qui contribuent pour une part importante aux exportations nationales (hypothèse de pourcentage : plus de 30-40%), peu importe si leur valeur réelle est insignifiante par rapport à d'autres pays exportateurs ACP ;
- les produits qui ne représentent qu'un faible pourcentage des exportations d'un pays (que l'on suppose à moins de 5%) mais qui, en termes de valeur, sont importants par rapport à d'autres pays exportateurs ACP.

Le Tableau 3/3 montre le résultat de cette analyse pour huit des neuf catégories de produits couvertes par l'Annexe C. La catégorie « Animaux vivants » n'a pas été prise en compte, les échanges commerciaux ACP/UE dans ce domaine n'étant pas jugés suffisamment importants pour ces pays, du point de vue de l'impact des coûts additionnels occasionnés par l'application des mesures SPS.

3.1.3 Impact sur le PIB et l'emploi

A l'exception des pays dont le secteur des services est la première source d'emplois (par exemple, les Bahamas à 90%, la Barbade 75%, la Jamaïque 60% et les Îles Marshall 58%), on peut dire sans risque de se tromper que le secteur agricole des pays ACP reste de loin le premier employeur. Toutefois, son importance en termes de création d'emplois n'est pas toujours mise en évidence de la même façon que sa contribution au PIB.

L'Annexe E propose un classement des pays ACP en fonction de la contribution au PIB et à l'emploi des trois secteurs économiques pour lesquels on dispose de données parfaitement comparables. La notation des pays, basée sur l'indice de développement humain de l'ONU (IDH), est également fournie à titre indicatif, car un pays plus riche que les autres est censé être plus en mesure d'absorber ces coûts de mise en conformité avec les mesures SPS qu'un pays plus pauvre.

Il convient de prendre ces chiffres avec précaution, compte tenu des différences de présentation statistique existant entre les pays. Par exemple, la catégorie « Denrées alimentaires transformées » est classée dans le secteur Agriculture alors que, dans d'autres pays, elle est considérée comme partie intégrante du secteur de l'Industrie. Des écarts sont également observés dans les pays où il existe un secteur public important, qui regroupe toutes les trois catégories d'activité et où certains ouvriers agricoles ou de l'industrie relèvent du secteur des Services (appartenant à la Fonction publique).

Néanmoins, il est possible d'avoir une idée des secteurs qui pourraient supporter la charge des coûts occasionnés par les mesures SPS. Pour ce faire, deux approches ont été adoptées : une permettant d'identifier les pays où l'agriculture contribue pour 50% ou plus au PIB, une

autre pour identifier les pays où les emplois fournis par le secteur agricole représentent plus de 60% des effectifs salariés.

Les résultats de cette analyse sont détaillés aux Tableaux 3/4 et 3/5 et il est intéressant de noter que la part du secteur agricole dans le PIB est de 50% ou plus dans seulement neuf pays, alors que dans cinquante autres, le même secteur contribue pour plus de 60% à l'emploi dans son ensemble. Une comparaison entre les rubriques PIB et Emploi fait ressortir six pays communs aux deux : Éthiopie (PIB 52%, emploi 80%), Liberia (PIB 60%, emploi 70%), Guinée-Bissau (PIB 54%, emploi 82%), Somalie (PIB 65%, emploi 71%), Micronésie (PIB 50%, emploi 70%), RD Congo (PIB 64%, emploi 65%).

Tableau 3/3 : Produits présentant un intérêt particulier pour certains pays ACP

Produit Pays	Viande et abats	Poisson frais/séché et congelé	Fruits et légumes	Fleurs	Préparations à base de viande/poisson	Sucre/Confiseries à base de sucre	Cacao/Confiseries à base de cacao	Préparations à base de céréales
Bahamas		X						
Barbade						X		
Belize			X			X		X
Botswana	X							
Cameroun			X				X	
Ethiopie			X					
Gambie		X	X					X
Ghana							X	
Guinée-Bissau		X						
Guyane						X		
Fidji						X		
Haïti			X				X	
Côte d'Ivoire		X	X		X		X	
Jamaïque			X			X		
Kenya			X	X				X
Lesotho		X						
Madagascar		X	X			X		
Malawi						X		
Mauritanie		X						
Maurice					X	X		
Mozambique		X						
Namibie		X						
Papouasie-Nouvelle-Guinée								X
Rwanda			X	X				
Sao Tomé		X						
Sénégal		X			X			X
Seychelles		X			X			
Sierra Leone							X	
Soudan			X					
Surinam		X	X					
Swaziland						X		X
Tanzanie		X	X	X				
St-Kitts						X		
Trinité-et-Tobago						X		
Ouganda		X	X					
Zambie				X				
Zimbabwe			X	X		X		

Source : Cerrex Ltd 2003 .

Tableau 3/4 : Pays dont l'agriculture contribue pour plus de 50% au PIB

Pays	% PIB	% Emplois fournis par le secteur
RCA	55	nc
RD Congo	54	65
Éthiopie	52	80
Guinée-Bissau	54	82
Liberia	60	70
Somalie	65	71
Micronésie	50	nc
Burundi	85	nc
Tchad	38	80

Source : CIA, The World Fact Book 2002

Tableau 3/5 : Pays où l'agriculture fournit plus de 60% des emplois

Pays	Pourcentage		Pays	Pourcentage	
	Emplois	PIB		Emplois	PIB
<i>Afrique</i>			Niger	90	41
Angola	85	6	Nigeria	70	40
Bénin	75	36	Rwanda	90	46
Botswana	60	4	Sao Tomé-et-Principe	60	25
Burkina Faso	90	31	Sénégal	70	18
Cameroun	70	44	Sierra Leone	66	43
Cap Vert	65 est.	11	Somalie	71	65
Tchad	80	38	Soudan	80	43
Comores	80	40	Tanzanie	80	48
Congo	60	10	Togo	65	42
RD Congo	65	54	Ouganda	77	43
Côte d'Ivoire	68	30	Zambie	85	18
Erythrée	80	17	Zimbabwe	66	11
Éthiopie	80	52	<i>Caribes</i>		
Gabon	60	10	Guyane	60	36
Gambie	75	21	Haïti	66	30
Ghana	60	36	<i>Pacifique</i>		
Guinée	80	24	Fidji	70	17
Guinée-Bissau	82	54	Micronésie	70	50
Kenya	75	24	Nauru	85	20 est.
Kiribati	65	30	Niue	90	30 est.
Lesotho	86	18	Pap.-Nvle-Guinée	60	30
Liberia	70	60	Îles Salomon	75	42
Madagascar	75	38	Tonga	65	30
Malawi	86	40	Tuvalu	90	30 est.
Mali	80	45	Vanuatu	65	26
Mauritanie	65	25	Samoa	65	16
Mozambique	81	44			

Source : CIA, The World Fact Book 2002

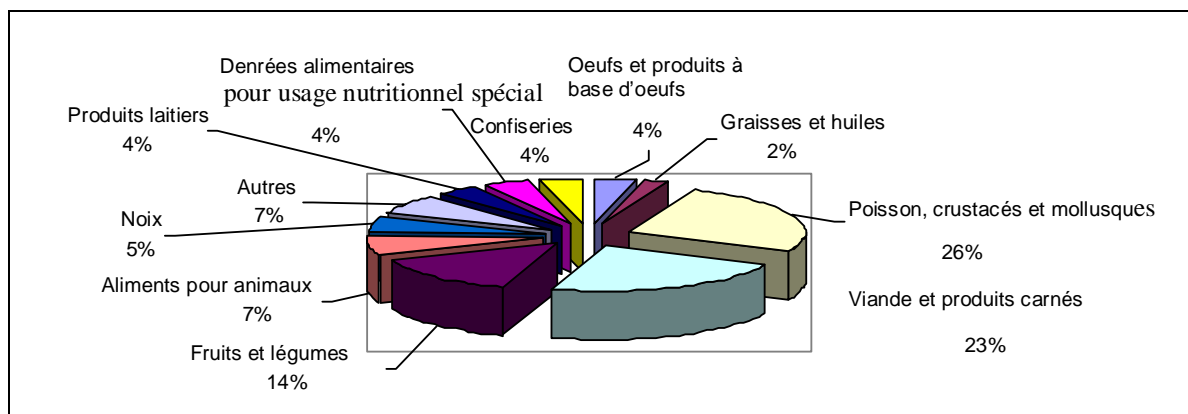
3.2 Les domaines qui posent problème

3.2.1 Problèmes liés à des produits spécifiques

Le Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (SARA) mis en place par la Commission européenne fournit des informations indicatives utiles concernant l'impact des mesures SPS. Même si les données ne sont pas facilement accessibles pour les pays ACP isolés géographiquement, le type d'alerte et de notification de produits contaminés ou d'un risque quelconque pour la santé, donne tout de même une idée des domaines qui posent problème.

Les Tableaux 3/6 et 3/7 présentent les catégories de produits ayant fait l'objet de notifications durant l'année 2002. « Notification d'alerte » (Tableau 3/6) signifie qu'un produit déjà mis sur le marché de l'UE présente un risque pour la santé et « Notification d'information » (Tableau. 3/7) signifie qu'un produit présente un danger pour la santé, même s'il n'est pas vendu sur le marché de l'UE, et comme on pourrait se le procurer ailleurs, une action préventive est nécessaire pour s'assurer qu'il n'entrera pas sur le territoire de l'UE.

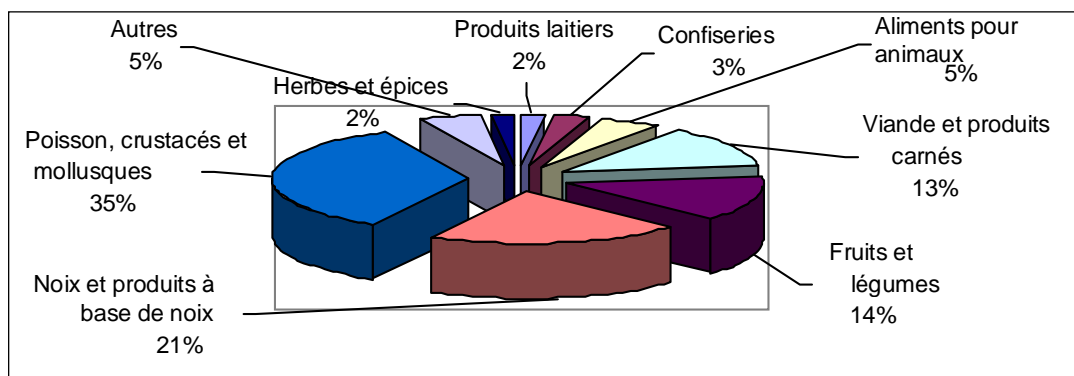
Tableau 3/6 : Catégories de produits ayant fait l'objet de notifications d'alerte en 2002



Source : Produit par Cerrex Ltd sur la base d'informations fournies par la Commission européenne

La différence constatée entre les causes des problèmes liés à divers produits est un facteur extrêmement important pour l'analyse de l'impact des mesures SPS. On dit qu'il est plus facile et donc, en général, moins coûteux de circonscrire les problèmes microbiologiques que chimiques. Les problèmes microbiologiques sont principalement dus à un manque d'hygiène, alors que les problèmes chimiques sont liés à l'utilisation de certaines technologies (par exemple, pour l'extraction d'huile de noix) dont le remplacement s'avère plus onéreux.

Tableau 3/7 : Catégories de produits ayant fait l'objet de notifications d'information en 2002



Source : Produit par Cerrex Ltd sur la base d'informations fournies par la Commission européenne

Le Tableau 3/8 présente le détail des notifications en 2002 par source de contamination. Il montre que sur les 1 528 cas notifiés, 33% étaient d'origine chimique, les contaminations microbiologiques représentant 20%. On considère l'Afrique comme responsable, pour une large part, de la progression du pourcentage des notifications chimiques.

Tableau 3/8 : Notifications selon les catégories de sources de contamination en 2002

Catégorie	Total	Alerte	Non-alerte
Chimie	510	130	380
Résidus de médicaments vétérinaires	445	90	356
Microbiologie	307	132	175
Résidus de pesticide	172	43	129
Non déterminée	24	17	7
Parasites	19	1	18
Effets indésirables	15	5	10
Organismes étrangers	14	11	3
Étiquetage	11	2	9
Conditionnement/emballage	4	0	4
Radiation	3	0	3
Changements organoleptiques	2	2	0
Frelatage		0	
Total	1 528	433	1 095

Note : Une notification peut faire état de plusieurs sources de contamination

Source : SARA de l'UE 2002

Il est intéressant de noter que les problèmes liés au poisson (la catégorie la plus importante) semblent être pour l'essentiel d'origine microbiologique (salmonelle), bien que l'on observe une tendance à la hausse des problèmes d'origine chimique. En effet, s'il apparaît que les problèmes chimiques concernent essentiellement les fruits et légumes (83% en 2001), le café et le thé (79%), les huiles et graisses (100%) et les noix (96%), les problèmes microbiologiques, eux, sont principalement liés à la viande, au poisson et aux produits laitiers.

3.3 Principales causes des problèmes identifiés

Alors que la législation SPS a des conséquences sur l'ensemble des pays ACP, on constate clairement que certaines prescriptions ont un impact plus ou moins sensible et que d'autres affectent particulièrement les sous-secteurs de l'agriculture. Trois d'entre elles ont été étudiées de plus près.

3.3.1 La traçabilité

Les récentes révisions par l'UE de la réglementation relatives à la Traçabilité (178/2002) pourraient avoir des effets préjudiciables pour les exportateurs des pays en développement. En effet, cette législation attribue désormais la charge de la preuve au secteur privé et expose à des sanctions pénales les chefs d'entreprise dans les secteurs de la production et de l'importation de l'UE. Elle stipule que si ces derniers ne peuvent prouver qu'ils ont pris toutes les précautions possibles pour éviter la contamination des fruits et légumes vendus aux consommateurs des pays de l'UE, ils sont passibles d'une amende d'environ 40 000 € par lot de marchandises et risquent une peine d'emprisonnement de deux ans maximum.

Cette menace conduit la plupart des grands groupes européens de distribution (qui desservent en moyenne 80% du marché des fruits et légumes) à intensifier les pressions exercées sur leurs fournisseurs, afin qu'ils leur offrent toutes les garanties de traçabilité et d'innocuité nécessaires pour les fruits et légumes frais. Le petit exportateur type des pays ACP n'étant pas suffisamment équipé pour fournir le volume d'informations requis, cela risque fort de sonner les glas des relations commerciales entre les différents acteurs du secteur horticole ACP/UE.

Dans ce secteur, tous les maillons interdépendants de la chaîne logistique subissent les conséquences des modifications apportées aux prescriptions de l'UE en matière de LMR. Cet impact commence à se faire sentir dès que la preuve de la conformité avec les prescriptions SPS des fruits et légumes importés des pays ACP ne peut pas être apportée.

D'après les discussions menées avec le COLEACP⁸ au cours de cette étude, les professionnels de la chaîne logistique qui en subissent les conséquences économiques sont :

- les distributeurs qui, pour éviter d'être accusés de contrevenir aux règles de protection de la santé de leurs consommateurs/clients, refuseront d'être approvisionnés par les importateurs ne pouvant pas fournir de garantie de traçabilité et de salubrité des produits livrés ;
- les importateurs qui, pour montrer qu'ils ont pris toutes les précautions possibles pour garantir la sécurité des aliments, vont exiger de leurs exportateurs qu'ils adoptent un code de « bonnes pratiques » de la ferme au point d'embarquement, code qui devra être homologué par des organisations indépendantes de certification ;
- les exportateurs qui, soucieux de prouver la traçabilité et l'innocuité des produits à livrer, vont devoir limiter l'offre des producteurs qui ne sont pas en mesure d'adopter les pratiques agricoles conformes aux prescriptions SPS.

3.3.2 L'harmonisation des procédures d'importation

L'harmonisation des normes standard en vigueur dans les pays de l'UE (Décision 2001/4/CE et précédente) a permis la mise en conformité des procédures d'évaluation communautaires, créant un impact particulier sur l'exportation dans le secteur de la pêche. Désormais, les pays exportateurs de produits de la pêche destinés à la consommation humaine sont répartis en deux groupes : ceux de la Liste 1 (Tableau 3/9) et ceux de la Liste 2 (Tableau 3/10). Les pays de la Liste 1 sont autorisés à exporter librement leurs produits sur toute l'étendue du marché unique européen. Pour ceux de la Liste 2, leurs exportations sont limitées à certains pays et s'inscrivent habituellement dans le cadre d'un schéma traditionnel d'échanges (provenant, par exemple, d'une ancienne colonie) ou d'offre destinée à une minorité ethnique déterminée, présente sur le territoire d'un État membre.

Tableau 3/9 : Liste des pays à partir desquels l'importation de toute forme de produits de la pêche destinés à la consommation humaine est autorisée

Liste 1
Elle comprend : Côte d'Ivoire, Ghana, Gambie, Jamaïque, Madagascar, Mauritanie, Maurice, Namibie, Nigeria, Seychelles, Sénégal, Tanzanie, Ouganda

⁸ En particulier avec les responsables du Programme Initiative Pesticides (PIP).

Tableau 3/10 : Liste des pays qui remplissent les conditions visées à l'Article 2(2) de la Décision du Conseil 95/408/CE

Liste 2
Elle comprend : Antigua-et-Barbuda, Angola, Belize, Bénin, République du Congo, Cameroun, Érythrée, Fidji, Gabon, Grenade, Kenya, Mozambique, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Surinam, Togo, Zimbabwe

Au cours de ces dernières années, la Commission avait tenté à plusieurs reprises d'abolir la Liste 2, de manière à harmoniser l'ensemble des règles d'importation en vigueur dans l'UE. La dernière décision en date stipule que la validité des accords conclus avec les pays de la Liste 2 sera prorogée jusqu'à la fin 2003.

Agrément préalable : tous les exportateurs de poisson et de produits de la pêche vers l'UE seront désormais soumis à un système commun d'agrément préalable. Pour obtenir cet agrément, les autorités compétentes de leur pays d'origine doivent certifier qu'ils respectent des normes sanitaires au moins équivalentes à celles en vigueur dans l'UE (le Tableau 3/11 décrit les différentes étapes de la procédure). De plus, chaque lot de produits peut nécessiter une certification et/ou faire l'objet d'une inspection aux frontières de l'UE. Ce système d'évaluation de conformité à plusieurs niveaux est potentiellement générateur de coûts importants à la charge des exportateurs de poisson vers l'UE. Pour les pays qui, à l'heure actuelle, répondent uniquement aux critères de la Liste B, ces nouvelles dispositions vont certainement affecter leurs capacités d'exportation.

Des moyens d'existence assurés par la pêche : dans un grand nombre de pays ACP, l'économie et l'emploi reposent essentiellement sur les revenus de la pêche maritime et continentale. La grande majorité de la main-d'oeuvre est artisanale et, dans une large mesure, les équipements de manutention, de transformation et d'entreposage frigorifique ont grand besoin d'être modernisés. Dans bien des cas, les réglementations SPS ont fait prendre conscience que sans mise à niveau de ces installations, une part importante du marché de l'UE acquise ces dernières années sera définitivement perdue pour les exportateurs des pays en développement.

Un exemple qui illustre parfaitement l'impact de ces prescriptions est l'industrie de la pêche de Tobago, qui a perdu une part importante de son marché des poissons congelés. L'essentiel du poisson produit par Tobago arrive sur le marché frais ou congelé, puis est vendu pour la consommation intérieure ou celle des pays des Caraïbes orientales (ou des États-Unis qui ne sont qu'à trois heures de vol et où le poisson peut donc être vendu frais). En revanche, le poisson destiné à l'UE doit être vendu sous forme congelée. Le système qui veille au respect des normes par les fournisseurs étrangers est différent sur ces deux marchés à l'exportation que représentent les États-Unis et l'UE pour les pays ACP. Les exportateurs de Tobago préféreraient sans doute voir les États-Unis et l'UE harmoniser leurs règlements dans ce domaine.

Le problème de Tobago et d'autres pays encore est (en partie dû) au fait que l'UE n'accorde pas d'autorisation d'exportation à des entreprises individuelles mais donne son « accréditation » à une Autorité locale compétente chargée de veiller au respect des normes SPS prescrites par l'UE. Selon une étude menée sur Tobago en 2000,⁹ les autorités de l'UE seraient peu disposées à accréditer un tel organisme, sous prétexte que Tobago ne dispose pas des infrastructures nécessaires pour respecter les normes de congélation et d'autres normes de santé requises. Le même problème a été observé dans d'autres pays, à l'instar du Mozambique, où le poisson reste un important produit d'exportation.

3.3.3 La réduction des limites maximales de résidus de pesticides (LMR)

La nouvelle législation européenne (2000/29/CEE) fixe les limites de résidus de pesticides tolérées dans les produits importés.

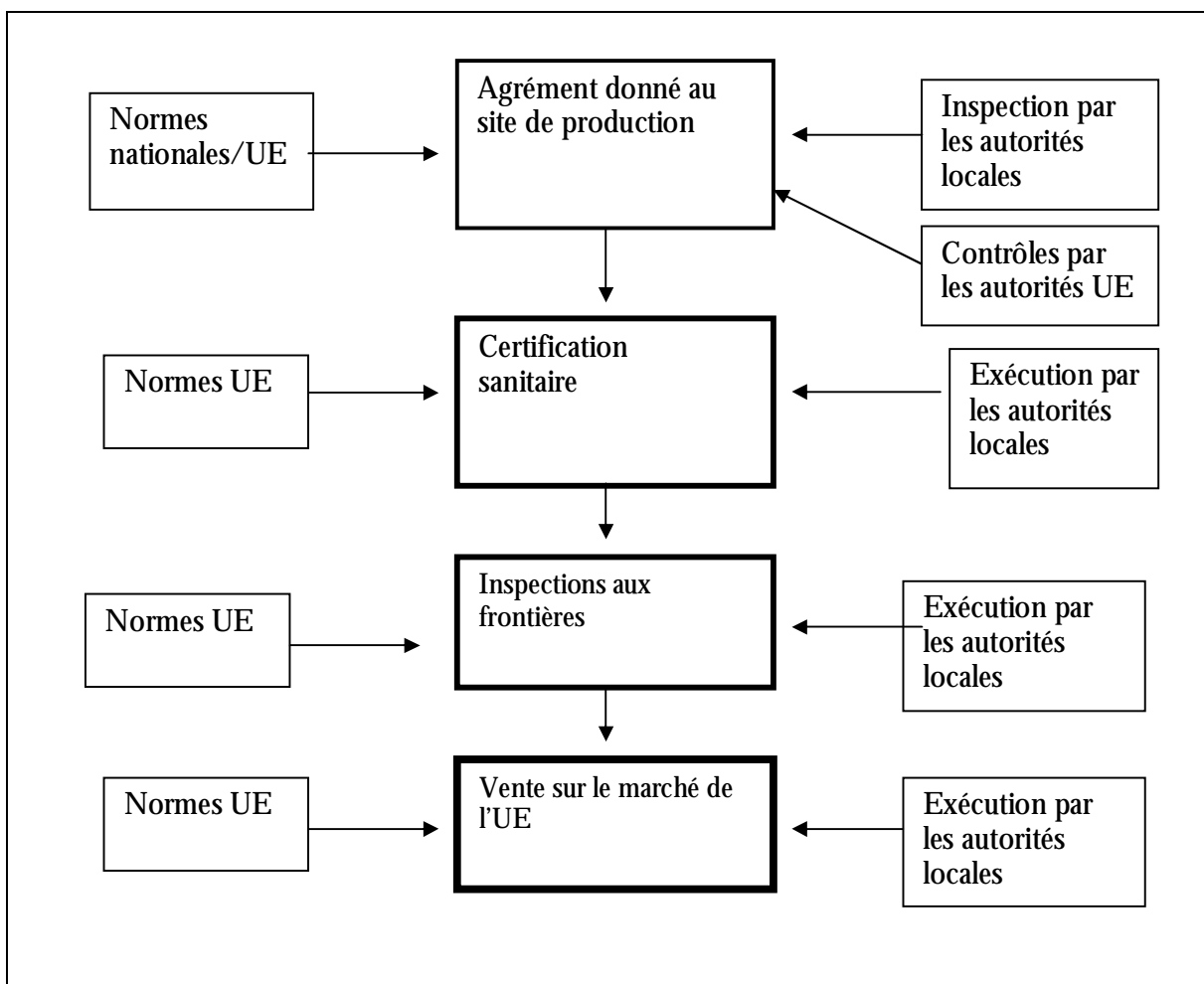
Selon un rapport¹⁰ remis à la Tropical Agriculture Association basée au Royaume-Uni, le manque d'informations et la faible perception des conséquences réelles des changements intervenus expliqueraient l'insuffisance des efforts fournis pour encourager l'établissement de LMR pour les produits importés des régions tropicales et subtropicales.

Alors que ces produits peuvent avoir une importance capitale pour les exportateurs ACP, voire même pour l'économie de certains pays producteurs, la plupart (ananas, mangue, avocat, etc.) n'ont guère attiré l'attention des sociétés agrochimiques, qui ont jugé peu attractif le potentiel de rentabilité des investissements nécessaires pour effectuer des essais et expérimentations (en vue d'améliorations ou de solutions alternatives).

⁹ Usage des préférences commerciales de l'UE (SGP et Lomé) 2000.

¹⁰ "Recent Developments in EU Pesticide Regulations and their Impact on Imports of Tropical Fresh Produce", 2001.

Tableau 3/11 : Procédure d'évaluation de conformité concernant l'importation de produits de la pêche dans l'UE



Résultat : les LMR de nombreux produits ont été fixées, par défaut, au seuil de détection (SDD). Une sévère limitation qui explique que le secteur européen de la distribution (notamment au Royaume-Uni) rechigne à accepter les produits traités aux pesticides faisant l'objet de telles restrictions. Cette situation est devenue particulièrement inquiétante au regard des traitements aux fongicides effectués après récolte, qui s'avèrent indispensables pour les produits expédiés par fret maritime ; avec ce procédé, en effet, il y a de fortes chances que des résidus subsistent à la surface des produits, jusqu'à leur arrivée sur le point de vente de destination.

Une étude d'impact a été réalisée par le National Research Institute (Royaume-Uni), afin d'identifier les effets de ce changement de réglementation sur les pays en développement. Selon les conclusions du rapport, les exportations horticoles vers l'UE font vivre quelque 45 millions de personnes dans les pays ACP et la modification de la loi devrait avoir pour conséquences :

- une baisse de la production à l'exportation conjuguée à une hausse des coûts de production ;
- un risque accru de production non commercialisable à l'export et des faillites dans le secteur ;
- la mise à l'écart des petits exploitants de la chaîne d'approvisionnement ;
- l'exclusion des petits pays du marché à l'exportation.

Les petits exploitants seraient le plus durement touchés car :

- les importateurs vont se passer des exportateurs qui se fournissent auprès de petits exploitants ;
- les exportateurs refuseront de sous-traiter aux petits exploitants s'ils ont d'autres sources d'approvisionnement ;
- les coûts de production vont grimper (avec des produits chimiques et des inspections et contrôles plus onéreux) ;
- les petits exploitants risquent, faute d'alternative, de se tourner vers leur marché local/l'agriculture de subsistance.

L'emploi serait fortement pénalisé par :

- les suppressions de postes, notamment dans les PME ;
- l'augmentation du travail saisonnier et la perte de la sécurité de l'emploi ;
- la baisse des revenus et
- les troubles sociaux.

L'évolution de la situation dans ce secteur a été une des principales raisons de la création du Programme Initiative Pesticides (PIP) du COLEACP, avec comme objectif d'aider les exportateurs à se conformer aux nouvelles réglementations communautaires. Certains aspects du travail engagé dans le cadre du PIP sont traités plus loin dans cette étude. (Section 5).

4 Coûts de mise en conformité des infrastructures ACP avec les mesures SPS

4.1 Les principales insuffisances institutionnelles

Le durcissement des critères de sécurité sanitaire des aliments imposés par les importateurs/consommateurs de l'UE nécessite également le renforcement des capacités domestiques des pays exportateurs, aux fins de se conformer aux diverses prescriptions communautaires. Il est vrai que certains pays ont parfaitement réussi à aménager des systèmes d'assurance et de contrôle de la qualité à la fois efficaces et performants, mais ils sont l'exception et non la règle.

Cette étude a permis d'examiner plusieurs rapports et données sectorielles pertinents, et d'identifier de nombreuses lacunes que semblent partager les pays du bloc ACP. Chacun d'entre eux constitue en lui-même une entrave, en termes d'infrastructures, au renforcement de la capacité des exportateurs à mettre en application les prescriptions SPS. Il est possible que ce soit l'accumulation de toutes ces insuffisances au sein d'un même pays qui, d'une certaine façon, explique pourquoi les volumes d'exportations de certains pays stagnent et/ou restent confinées aux segments de marché et circuits d'approvisionnement traditionnels. Il est évident que si l'information concernant les réglementations à respecter est difficilement accessible et si le soutien officiel nécessaire fait défaut, cela ne contribue guère à encourager le développement de nouvelles lignes de produits.

- **Accès aux ressources nécessaires à la mise en conformité**

C'est un problème majeur dont la solution passe par une information appropriée sur les normes SPS en tant que telles, mais aussi les compétences scientifiques et techniques, une main-d'oeuvre parfaitement qualifiée et des crédits de financement à des taux d'intérêt supportables d'un point de vue commercial.

- **Délais de mise en conformité**

Les délais fixés ont une incidence directe sur les coûts de mise en conformité. Dans la plupart des cas, les pays en développement ont besoin de plus de temps que ne leur accordent les pays développés. Cela est en partie dû aux problèmes que pose l'accès aux ressources nécessaires à la mise en application des nouvelles normes. Le non-respect des délais fixés peut, dans un premier temps, entraîner la perte des produits exportés par le pays retardataire et, dans un deuxième temps, une possible déchéance de sa part de marché qui, à terme, risque fort de pénaliser ses recettes d'exportation.

- **Accès à l'information**

Bien qu'il existe dans certains pays ACP suffisamment d'informations sur les prescriptions en vigueur sur les marchés de l'UE, il peut être plus difficile dans d'autres, d'obtenir ne serait-ce que des données techniques récentes émanant de sources officielles. L'étude cite en exemple des exportateurs et organisations de la filière qui avouent n'avoir d'autre source d'informations fiables que les Procédures de notification prévues par l'Accord SPS.

- **Sensibilisation**

Le degré de sensibilisation et de compréhension des mesures SPS en général et de l'Accord SPS en particulier est globalement jugé médiocre, probablement à cause des problèmes liés à l'accès à l'information.

- **Structures réglementaires internes**

La capacité des pays en développement à respecter les normes en vigueur dans l'UE dépend de l'état et de la nature des structures réglementaires locales, chargées des questions SPS sur leurs propres territoires. En effet, l'existence de normes SPS domestiques permet aux entreprises de mieux comprendre la nécessité de se conformer aux prescriptions de l'UE. De même, les autorités publiques devraient avoir plus de facilité à appliquer les procédures d'évaluation de conformité au nom des pays ACP, étant donné que ceux-ci disposent déjà d'une structure. Les pays auxquels les mesures SPS de l'UE posent le plus de problèmes sont probablement ceux dont les structures sanitaires réglementaires sont les moins développées.

<p>Tableau 4/19 : Le Vanuatu</p> <p>La République du Vanuatu a mandaté des structures gouvernementales responsables de la sécurité des aliments et de la protection des consommateurs (Ministère de la Santé publique, Services de quarantaine et d'inspection, etc.) pour assurer la transposition des procédures nécessaires dans la législation alimentaire en vigueur.</p> <p>Ces agences gouvernementales se sont regroupées au sein d'un Comité pour former le Vanuatu National Codex Committee (estimation 2000) qui établit les normes Codex servant de principes directeurs pour la surveillance des questions alimentaires nationales.</p> <p>Difficultés financières, manque de ressources humaines qualifiées et précarité des équipements d'expérimentation : tels sont les obstacles à la mise en oeuvre d'une politique de sécurité des aliments, avec pour conséquence, un manque de données fiables sur les maladies transmissibles par les aliments au Vanuatu.</p>
--

Source : FAO/OMS

4.1.1 La « carte des besoins »

On dit généralement et ce, avec raison, que les nombreuses déficiences dont souffrent les systèmes de contrôle des aliments dans la plupart des pays en développement rendent inefficace tout mécanisme de protection des consommateurs et empêche ces pays d'exploiter pleinement les opportunités offertes par le marché unique européen. Un récent document de travail de la FAO¹¹ a passé en revue les faiblesses qui affectent l'ensemble des infrastructures de base, indispensables à la mise en place d'un système national de contrôle des aliments à la fois efficace et viable. Ces insuffisances sont présentées ci-après sous la forme d'une « carte des besoins » plus ou moins prioritaires auxquels doivent faire face les différents pays concernés :

- **Besoin de stratégies nationales de contrôle des aliments**

Le contrôle de salubrité des aliments exige une étroite collaboration entre les agences gouvernementales, les professionnels de l'industrie alimentaire, les consommateurs et les instituts universitaires/de recherche. La qualité et la sécurité des aliments doivent être assurées à tous les stades de la chaîne alimentaire – production, transformation, stockage et distribution – grâce à la participation de l'ensemble des acteurs concernés. A cet effet, il est indispensable d'aider les puissances publiques à mettre en place une Stratégie nationale, qui définit clairement le rôle des organisations gouvernementales, des professionnels de l'industrie alimentaire et des consommateurs, et qui met en place les mécanismes de coopération et les moyens nécessaires pour faire face aux problèmes existants ou émergents, liés à la qualité et la sécurité des aliments.

- **Besoin de règles et législations alimentaires**

Les normes, réglementations et législations alimentaires sont souvent obsolètes, incomplètes ou non appliquées. Un système efficace de contrôle des aliments passe nécessairement par l'élaboration de prescriptions légales régulièrement mises à jour, qui tiennent compte des besoins réels du marché.

- **Besoin d'inspections sur site**

Les différentes administrations concernées n'ont pas toujours une mission clairement définie ; elles souffrent également d'un manque de personnel compétent et/ou de capacités techniques nécessaires pour mener à bien les tâches d'inspection et de mise en conformité. Or, un service d'inspection efficace, doté des compétences et effectifs nécessaires, est une condition préalable à remplir pour pouvoir veiller au respect des prescriptions sanitaires réglementaires. Ces déficiences liées à un manque évident de ressources et d'infrastructures expliquent, en grande partie, l'érosion de la confiance des importateurs de l'UE dans les procédures de certification élaborées par les exportateurs dans leurs pays respectifs.

¹¹ “Building Capacity for Biotechnology, Food Quality and Safety and Phyto and Zoosanitary Standards – An Integrated Programme”.

- **Besoin de modernisation des laboratoires de contrôle des aliments**

Les laboratoires sont généralement inadaptés du point de vue de leur structure physique et insuffisamment équipés en matériel, fournitures et personnel technique. Pour accroître leur efficacité ainsi que leur capacité à respecter pleinement des exigences réglementaires de plus en plus axées sur la technologie, il importe que les contrôles des produits alimentaires soient effectués par un personnel bien formé, qui utilise des procédures d'analyse et du matériel modernes. Le manque de financements publics fait que même dans les pays où il existe de bons laboratoires, leur efficacité a décliné du fait de leur incapacité à suivre le rythme des progrès technologiques accomplis dans le domaine des instruments et techniques d'analyse.

- **Besoin d'amélioration des compétences scientifiques et techniques**

Les progrès de la technologie font que les autorités de contrôle sont aujourd'hui en mesure de détecter les plus faibles teneurs en additifs, résidus, etc., d'où la sévérité accrue des normes sanitaires prescrites. Il est donc extrêmement important que les pays ACP renforcent leurs capacités d'évaluation des risques s'ils veulent que leurs exportateurs aient les moyens de contester les arguments scientifiques qui sont à la base de l'application par l'UE de nouvelles mesures sanitaires ou de principes de précaution.

Tableau 4/20 : Etude de cas

Les problèmes d'infrastructures au Kenya

Au Kenya, l'élaboration et la notification des mesures sanitaires et phytosanitaires relèvent de la compétence de différentes autorités. Le ministère du Commerce est l'organe responsable de la notification des mesures à l'échelle nationale (National Notification Authority), tandis que l'information et la sensibilisation (Enquiry Point) sont confiées à trois autorités différentes : deux divisions du ministère de l'Agriculture, qui sont en charge de la santé des plantes et des animaux, la santé humaine étant, elle, confiée au ministère de la Santé.

Cet éclatement des responsabilités peut avoir des conséquences néfastes pour les exportateurs kenyans. C'est notamment le cas avec les notifications européennes de restrictions d'importations pour le poisson pêché dans le Lac Victoria en 1997 et 1999, qui entraînèrent le Kenya dans une situation difficile. Pour justifier l'interdiction d'importation, l'UE avait d'abord parlé de normes d'hygiène préoccupantes dans la chaîne d'approvisionnement puis, plus tard, de problèmes particuliers liés à la sécurité des aliments (choléra, poisson contaminé par des pesticides). Par manque de compétences en matière de pêche, le ministère de la Santé, qui est responsable de la santé des personnes, n'était que partiellement en mesure de réagir. L'autorité compétente au sein du ministère de l'Agriculture n'existait pas à l'époque (mais un département spécialement chargé de la pêche a été créé depuis). Cette dispersion des domaines de compétences a empêché le Kenya de réagir à temps (le délai fixé au pays concerné pour faire ses commentaires étant de 60 jours) et l'interdiction d'importation décrétée par l'Europe fut ainsi mise en application. Cet embargo, justifié par des préoccupations concernant des cas déclarés de choléra et du poisson contaminé aux pesticides, était hautement contestable mais le Kenya n'était pas en mesure de prouver l'innocuité de son poisson par manque de laboratoires accrédités.

Source : KEPHIS

4.2 Coûts liés au renforcement des capacités

Il est virtuellement impossible d'évaluer avec précision les coûts additionnels liés à l'application des mesures SPS que devra supporter le bloc ACP pour acquérir de nouvelles infrastructures et/ou mettre à niveau les installations existantes. Les pays sont à différents stades d'évaluation des coûts et auraient été, de toute façon, dans l'obligation d'introduire certaines des mesures nécessaires pour se conformer aux prescriptions SPS.

La question de savoir qui supporte effectivement les coûts inhérents à ces mesures est également pertinente, au regard de l'impact global sur les pays exportateurs. Un vaste programme d'assistance technique et financière est en effet mis en place par la Banque mondiale, la FAO et l'UE, qui allège sensiblement le poids supporté par les finances publiques des pays ACP. Il convient d'ajouter que des dépenses de mise à niveau de leurs installations, qui permettent de renforcer la confiance dans les produits des pays exportateurs engendrent aussi, forcément, des avantages parfaitement quantifiables : hausse des exportations et des recettes, bien-être social, etc.

Néanmoins, s'il n'est pas possible d'identifier les coûts spécifiquement liés aux prescriptions SPS, au regard des besoins de chaque État ACP, il est possible, en revanche, de dresser une « carte des coûts », c'est-à-dire, la liste des coûts indicatifs correspondant aux diverses mesures à mettre en place pour répondre à la « carte des besoins » présentée à la Section 4 et basée sur l'étude de la FAO. A partir de cette « carte », on peut dire que tous les pays ACP, à un moment ou à un autre et dans une certaine mesure, auront à prendre directement en charge tout ou partie de ces coûts, compte tenu de la nécessité pour eux de se conformer aux prescriptions SPS.

La législation en vigueur dans l'UE et/ou les codes de pratique du secteur privé pourraient bien les contraindre à mettre en oeuvre les mesures nécessaires. Il sera fait pression sur certains pour que soient mises en place les structures régionales qui s'imposent (laboratoires d'expérimentation, organismes de certification, etc.). Ce sera notamment le cas pour les pays de la région Pacifique où la taille de l'économie, la géographie et l'environnement commercial de la plupart des États insulaires rendent toute autre solution impraticable.

4.2.1 La « carte des coûts »

Les coûts indiqués ont été calculés en fonction des diverses activités à mettre en place afin d'atteindre un certain nombre d'objectifs fixés. Dans l'ensemble, les coûts estimés et les activités correspondantes partent du principe qu'il existe déjà quelques infrastructures de contrôle réglementaire qui nécessitent uniquement une mise à niveau. Le coût réel supporté par chaque pays variera, bien sûr, selon qu'il s'agira simplement de mettre à niveau telle ou telle infrastructure ou de procéder à de nouvelles installations.

-
- **Objectif 1 : renforcer les capacités des institutions présentes dans le domaine de la qualité et de la sécurité des aliments, pour qu'elles puissent servir de référence et de centres de formation aux pays de la région/sous-région :**

Activité type (régionale) :

- i. Examen des capacités disponibles dans différents domaines tels que les systèmes HACCP, l'inspection, la certification, l'analyse des risques, les laboratoires d'analyse, les procédures et méthodes d'analyse, etc. ;
- Coût indicatif : 3 mois de présence de consultants internationaux, avec les frais de déplacement pour se rendre dans l'institution en question : 45 000 US\$
- ii. Ateliers de formation pour une mise à niveau des compétences des institutions dans les domaines ci-dessus identifiés en (i) ;
- Coût indicatif : 5 ateliers d'une durée d'une semaine chacun : 200 000 US\$
- iii. Fourniture d'équipements additionnels pour moderniser les centres régionaux de formation et de référence ;
- Coût indicatif : 5 centres régionaux de formation et de référence au coût moyen de 1 200 000 US\$ l'unité : 6 000 000 US\$

- Coût total indicatif : **6 245 000 US\$**

- **Objectif 2 : renforcer le cadre institutionnel de contrôle des aliments à l'échelle nationale**

Activité type (en moyenne par pays) :

- i. Examen des institutions nationales et coordination des mécanismes et recommandations ;

Coût indicatif (moyen par pays) :
 - Consultant international (sur 2 mois) 30 000 US\$
 - Consultant national (sur 4 mois) 16 000 US\$
 - Atelier national sur la qualité et la sécurité des aliments 10 000 US\$
Total **56 000 US\$**

-
- ii. Renforcement de la capacité à élaborer les principes de qualité et à fixer les priorités dans le domaine alimentaire ;

Coût indicatif (moyen par pays) :	
- Trois ateliers et séminaires de formation sur la qualité des aliments	30 000 US\$
Coût total indicatif	86 000 US\$

• **Objectif 3 : mettre à jour le cadre juridique et réglementaire régissant la qualité des aliments tout au long de chaîne alimentaire**

Activité type :

- i. Révision de la législation nationale et des recommandations ;

Coût indicatif (moyen par pays) :	
- 1 consultant international (sur 2 mois)	30 000 US\$
- 1 consultant national (sur 2 mois)	8 000 US\$
Total	38 000 US\$

- ii. Elaboration d'une nouvelle législation alimentaire ;

Coût indicatif (moyen par pays) :	
- 1 consultant international (sur 2 mois)	30 000 US\$
- 1 consultant national (sur 2 mois)	8 000 US\$
Total	38 000 US\$
Coût total indicatif	76 000 US\$

- **Objectif 4 : améliorer et rationaliser les services d'inspection alimentaire**

Activité type :

i. Amélioration des services d'inspection

Coût indicatif (moyen par pays) :

- Consultants internationaux (sur 6 mois) 90 000 US\$
- Consultants nationaux (sur 6 mois) 24 000 US\$

Total **114 000 US\$**

ii. Formation de formateurs aux techniques modernes d'inspection des aliments et formation directe de stagiaires ;

Coût indicatif (moyen par pays) :

- 2 cours de formation de formateurs (20 personnes) 80 000 US\$
- 8 stages de formation (20 cours) 160 000 US\$

Total **240 000 US\$**

iii. Fourniture d'équipements et de matériels d'inspection ;

Coût indicatif (moyen par pays) :

- Instruments d'échantillonnage, matériel frigorifique (20) 50 000 US\$
- 4 véhicules d'inspection équipés 200 000 US\$

Total **250 000 US\$**

Coût indicatif total **604 000 US\$**

• **Objectif 5 : renforcer les capacités scientifiques et techniques des laboratoires de contrôle des aliments**

Activité type :

- i. Identification des besoins ;
- Coût indicatif (moyen par pays) :
- Consultant international (sur 2 mois) 30 000 US\$
- ii. Amélioration des infrastructures physiques nécessaires pour se conformer aux prescriptions internationales ;
- Coût indicatif (moyen par pays) : 200 000 US\$
- iii. Fourniture, installation et mise en service des équipements de laboratoire additionnels ;
- Coût indicatif (moyen par pays) :
- Achat d'équipement de laboratoire pour chaque pays (en moyenne) – 3 appareils de chromatographie gazeuse ou en phase liquide ; 2 appareils haute performance de chromatographie en phase liquide ; 1 spectrophotomètre atomique ; matériel courant de laboratoire et régulateurs de réactivité ;
- Coût estimé 1 200 000 US\$
- iv. Formation sur site du personnel de laboratoire ;
- Coût indicatif (moyen par pays) :
- Consultants internationaux (sur 6 mois) 75 000 US\$
- Coût indicatif total 1 505 000 US\$**

• **Objectif 6 : former les responsables du contrôle qualité de l'industrie alimentaire à l'utilisation des systèmes d'assurance qualité, y compris le système HACCP**

Activité type :

Organisation de cours de formation (3) aux Bonnes pratiques de fabrication (BPF) et au système de contrôle HACCP ;

Coût indicatif (moyen par pays) :
- 3 cours de formation (20 personnes) 120 000 US\$

Les activités identifiées dans la carte des coûts sont estimées à 2 391 000 US\$ par pays, plus 6 245 000 US\$ pour les activités à mener au niveau des régions. Ces chiffres ne concernent que le coût du travail initial nécessaire pour que la mise à niveau des infrastructures des pays leur permette de répondre aux exigences SPS. Il faut ajouter à ces montants les coûts actuellement engagés par chacun des pays pour l'entretien et le fonctionnement des installations qui, sans contributions financières extérieures, devront être amputés du budget de l'État. De même, ces coûts seraient sensiblement plus élevés pour les pays qui ne disposaient d'aucune infrastructure jusqu'ici et qui ont dû se mettre à niveau.

D'après les commentaires recueillis au cours de cette étude, la plupart des problèmes ont trait à l'entretien et au fonctionnement de services tels que les laboratoires, etc., une fois ceux-ci mis en place. Il existe certes un programme de financement initial mais une fois celui-ci exécuté, les conditions commerciales dans lesquelles s'effectuent les tests se révèlent souvent insuffisantes pour générer les revenus nécessaires au paiement régulier des frais de mise à jour. Si les gouvernements n'apportent pas le soutien financier nécessaire, on risque alors de revenir à la « case départ », à savoir, à la situation qui prévalait avant le programme de financement initial. Ce qui serait, évidemment, très préjudiciable à toute activité d'exportation qui aurait été encouragée à la suite de l'installation, sur le territoire national, de nouveaux laboratoires, etc.

5 Coûts de mise en conformité avec les mesures SPS pour les exportateurs

5.1 Les principaux domaines qui posent problème

La plupart des difficultés que rencontrent les entreprises pour se conformer aux normes, codes de pratique, etc. visés dans les dispositions de l'Accord SPS, ne sont pas directement imputables audit Accord, ni aux préoccupations grandissantes des consommateurs de l'UE concernant la sécurité des aliments. Si la différence intrinsèque entre les entreprises ACP et UE de taille comparable est peu sensible, en termes de capacités et de mesures incitatives pour répondre adéquatement aux exigences commerciales du marché, il n'en demeure pas moins qu'elle existe et qu'elle fait l'objet de vives discussions quant à la nécessité d'apporter des modifications/améliorations aux prescriptions légales de l'UE en matière de sécurité des aliments.

Mais là n'est pas le problème, car les difficultés des entreprises du secteur privé ACP à se conformer aux normes, de plus en plus nombreuses, exigées par le marché sont essentiellement dues aux insuffisances structurelles constatées au sein même de leurs pays « d'origine ». Le vrai problème, ce ne sont pas les prescriptions SPS en tant que telles ; c'est plutôt le fait que les entreprises du secteur privé ont peu d'informations sur ce qu'elles doivent faire concrètement, qu'elles arrivent difficilement à obtenir des établissements de crédit locaux les financements nécessaires à cet effet et qu'elles souffrent d'un manque cruel de personnel technique. Ces problèmes sont traités plus en détail à la Section 4 de ce document.

Cela dit, ces mesures SPS comportent certains aspects problématiques liés au marché que les exportateurs eux-mêmes ne peuvent résoudre.

5.1.1 Des exigences inconvenantes de la part des distributeurs

Les producteurs craignent que certains grands distributeurs leur imposent des conditions SPS impossibles à respecter. Une préoccupation parfaitement justifiée par exemple, pour le moins anecdotique, de ce grand distributeur qui a décidé de faire baisser les LMR de pesticides sur ses produits en dessous du seuil de détection (SDD) ! Même si une telle mesure est censée répondre aux préoccupations sanitaires des consommateurs, on peut néanmoins se demander si elle est vraiment à la hauteur des préoccupations aujourd'hui exprimées.

L'autre exemple est celui d'une entreprise à qui l'on demande de ramener le nombre de pesticides utilisés par ses producteurs de 17 à 3 ou 4, afin de réduire au minimum l'effet des dépôts résiduels multi-agents. Une démarche qui s'est révélée complexe, compte tenu de la

diversité des marques de pesticides, mais aussi contre-productive en termes de protection de l'environnement, puisqu'elle va à l'encontre des prescriptions du code BPA-Eurep qui recommande aux producteurs de diversifier les produits chimiques utilisés.

L'influence grandissante des grandes chaînes européennes de distribution sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement et des circuits de commercialisation pose également à certains exportateurs des problèmes qui n'ont pas spécifiquement trait à la sécurité des aliments, mais qui sont présentés comme partie intégrante du « cadre global » des relations commerciales entre l'exportateur et l'importateur de l'UE. A cet égard, les pays en développement commencent à penser que, sous le couvert des prescriptions SPS, les importateurs cherchent « adroitement » à faire respecter des conditions socioécologiques au niveau de la chaîne de production. Parce qu'ils sont devenus virtuellement dépendants de ces circuits pour écouler leurs produits vers l'UE, les exportateurs se retrouvent aujourd'hui en situation de faiblesse, sans moyens de contester la validité de ces exigences « SPS additionnelles ». Dans bien des cas, l'environnement culturel, géographique et social dans lequel opèrent les exportateurs rend les conditions de mise en conformité non seulement onéreuses mais également impraticables.

5.1.2 Les progrès technologiques

Les progrès technologiques réalisés dans le domaine de l'analyse des aliments pour la détection de microbes, d'additifs, de résidus de pesticides et d'autres organismes étrangers permettent d'identifier plus vite et à moindre coût les risques potentiels liés à l'alimentation. La sensibilité des méthodes utilisées s'est accrue à tel point que les résidus de pesticides peuvent souvent être détectés sous forme de parties par milliard (ppb) et, dans certains cas, par billion (ppt). Or, lorsque les seuils de tolérance niveau zéro, qui sont fixés en fonction de la capacité d'un test à détecter des parties en million (ppm), subissent une hausse de sensibilité atteignant des niveaux ppb ou ppt, un produit « sain » peut brusquement devenir « dangereux ». Sous la pression des réglementations officielles de l'UE et des représentants du secteur, les niveaux de tolérance « zéro » pour les résidus de pesticides ne cessent de baisser. Ce qui, évidemment, pose des problèmes de coûts aux exportateurs qui sont ainsi contraints de se doter de l'équipement et des processus de fabrication nécessaires pour se mettre aux normes européennes.

5.1.3 Une résistance accrue aux antibiotiques

La prolifération et l'utilisation abusive d'antibiotiques dans le monde ont favorisé l'émergence de bactéries résistantes aux antibiotiques et ont souvent contribué à accroître la résistance des bactéries (E.Coli 0157:H7, Staphylococcus Aureus strains, etc.) à certaines méthodes standards de pasteurisation des aliments couramment utilisées dans les pays ACP. Cette résistance, conjuguée à l'augmentation des groupes de consommateurs dits à risques ou immunodéficients dans les pays de l'UE (personnes atteintes de cancer et du SIDA et sous chimiothérapie ou radiothérapie) a pour effet de renforcer les précautions à prendre en

matière de transformation alimentaire. Cela implique nécessairement des surcoûts qui, dans certains cas, peuvent difficilement être pris en charge par l'exportateur ACP, en l'absence de technologies facilement accessibles et/ou de personnel technique compétent.

5.1.4 L'accès au fret aérien

Les petites entreprises, en particulier dans les filières de l'horticulture et de la pêche, rencontrent de graves problèmes d'accès au fret aérien. Les avions-cargos sont généralement peu fiables parce qu'ils ne décollent que lorsqu'ils sont pleins et n'ont pas d'horaires de vol fixes. Les petits fournisseurs, eux, ne produisent pas les volumes que les grandes entreprises peuvent fournir pour affréter des charters remplis de marchandises. En conséquence, les petits producteurs n'ont d'autre choix que d'utiliser la capacité disponible sur les vols réguliers au moment où leurs marchandises sont prêtes à l'exportation. Il n'est pas toujours facile de faire des prévisions dans ce sens, et les horaires de vol prévus peuvent ne pas coïncider avec la disponibilité d'une telle capacité. Ce problème est cité en exemple, en particulier pour le Ghana et le Kenya, mais concerne certainement d'autres pays ACP.

5.2 Les besoins des exportateurs

Les besoins des entreprises qui souhaitent exporter vers l'UE sont nombreux et variés, allant, pour certains exportateurs, des pratiques commerciales courantes aux prescriptions SPS concernant les produits et leur transformation. Une certification est toujours nécessaire, tant pour la qualité que pour la sécurité et, au-delà du respect des prescriptions en matière de santé et de sécurité, l'obtention de crédit et l'appui technique demeurent une condition préalable à toute activité commerciale.

C'est ce qui rend difficile le fait de vouloir traiter isolément les besoins liés aux prescriptions SPS. Car celles-ci créent parfois bien plus de besoins connexes et exigent bien plus de ressources que nécessaire en d'autres circonstances. Autrement dit, les mesures SPS n'ont pas pour seule conséquence le fait que les entreprises aient besoin de personnel technique compétent, d'équipement et de formation adéquats mais qu'elles doivent également et de plus en plus, faire face dans ces domaines à des coûts beaucoup plus importants que ne l'exigeaient par le passé leurs processus de production.

Les besoins SPS ne sont, certes, pas les mêmes pour les entreprises opérant dans des secteurs de production et des environnements économiques différents. Cependant, on peut trouver un certain nombre de domaines dans lesquels, à un moment ou à un autre, toutes les entreprises auront à engager des dépenses qui vont bien au-delà de leurs coûts de production/d'exportation « habituels ». Ces domaines sont répertoriés dans la « carte des besoins », qui se veut plus illustrative qu'exhaustive.

5.2.1 La «carte des besoins »

- **Besoin de système HACCP**

Bien qu'apparu dans les années 1960 comme norme volontaire appliquée dans le domaine de la gestion de la qualité (QMS), le système HACCP s'est progressivement imposé comme un outil majeur, utilisé par les professionnels du secteur public et privé pour le contrôle de la sécurité des aliments. L'UE a adopté les principes HACCP pour les produits à base de viande en 1992 et pour toutes les denrées alimentaires en 1993, parallèlement au Codex Alimentarius. La dernière révision de la législation communautaire sur l'hygiène en 2002 a donné un nouvel élan au système HACCP, qui est devenu aujourd'hui un outil privilégié de gestion de la politique SPS pour les organisations publiques et privées.

Les avantages du HACCP sont surtout observés dans le domaine de la gestion de l'accès au marché dans des régions comme l'UE où son utilisation est déjà obligatoire. Selon Caswell et Wang¹², le HACCP peut aider un pays, dont le secteur à l'exportation de produits de la pêche occupe une place importante, à accroître notablement son potentiel d'exportation. De même, certains rapports¹³ indiquent que la sévérité accrue des principes de gestion du contrôle de qualité a fait sensiblement baisser les coûts occasionnés par le rejets et les déchets.

Le Tableau 5/1 montre l'accroissement, ces dernières années, des risques SPS inhérents aux points de contrôle. Il y a dix ans, les entreprises qui installaient un système HACCP auraient vu leurs acheteurs se satisfaire de deux ou trois points de contrôle. Aujourd'hui, l'importance grandissante accordée aux risques SPS tout au long de la chaîne alimentaire contraint les entreprises à utiliser des méthodes de contrôle plus sophistiquées qu'elles ne l'auraient fait auparavant. En raison de la multiplication des prescriptions et de leur technicité accrue, on a tendance à recourir de plus en plus à des consultants étrangers spécialisés dans la conception et la gestion/la formation du personnel ; ce qui accroît considérablement la charge des coûts supportés par les ACP. Le point de contrôle 2 au Tableau 5/1 montre l'importance de l'analyse en laboratoire, qui correspond à un coût relativement nouveau que doivent supporter les petits exportateurs ACP. Ces dépenses ne correspondent pas uniquement au coût des équipements de laboratoire, mais aussi au coût de formation du personnel et à la difficulté de mettre la main sur des techniciens compétents.

¹² "The Effect of Stricter Foreign Regulations on Food Safety, 2001".

¹³ "The Effect of Mandating HACCPs, 2002.

Tableau 5/1 : Système HACCP

Principaux points critiques de contrôle (PCC) pour la production de poisson pané

CCP	Risques	Contrôle
1. Réception de la matière première	Contamination d'origine chimique Déchets Décomposition	Certification Contrôle visuel Contrôle de température
2. Inspection des matières premières	Substitution d'espèces Contamination d'origine chimique Déchets	Contrôle visuel Analyse en laboratoire Contrôle visuel
3. Malaxage	Décomposition	Contrôle de température
4. Stockage	Substitution d'espèces	Analyse en laboratoire
5. Contamination	Culture microbiologique	Analyse en laboratoire
6. Inspection du produit fini	Excès de chapelure	Contrôle de poids
7. Emballage	Décomposition	Analyse sensorielle

Source : Department of Agriculture and Consumer Economics, Université d'Illinois

• **Besoin de certification et d'accréditation**

Dans de nombreux pays, la certification acceptée (par les importateurs de l'UE) est uniquement délivrée par des organisations étrangères. Il est nécessaire que des organisations locales soient autorisées à délivrer des certificats qui soient d'un meilleur rapport coût/efficacité. La certification est de plus en plus exigée, pas seulement pour les denrées à l'exportation mais aussi pour la structure qui les produit. Il existe deux types de certification :

- la certification des produits, qui atteste qu'un produit ou un service répond aux normes de sécurité, d'aptitude à l'utilisation et/ou d'interchangeabilité, définies dans un Code de pratique en vigueur sur le marché ;
- *la certification d'entreprise*, qui garantit, par exemple, que le système de gestion de qualité d'une entreprise est bien conforme aux normes ISO 9000 applicables aux systèmes de gestion.

L'accréditation est la procédure par laquelle une autorité habilitée reconnaît formellement qu'une organisation ou une personne est compétente pour assumer une fonction donnée. Elle peut être donnée à un organisme de certification de compétences pour :

- la certification d'assurance qualité (ISO 9000) ;
- les laboratoires (Guide CE 23/ISO) ;
- l'homologation de personnel et de formation.

Les prescriptions générales prévues pour les organismes de certification de produits sont énoncées dans le Code CE 65 /ISO/1. Bien que l'accréditation ne soit pas obligatoire, elle est de plus en plus exigée par le secteur privé et demeure une condition préalable aux accords de reconnaissance mutuelle entre deux États, par exemple, pour les systèmes de contrôle de sécurité des aliments.

- **Besoin de plus de personnel technique**

La multiplication des prescriptions techniques liées aux mesures SPS signifie que les entreprises doivent embaucher davantage de techniciens et, notamment, des ingénieurs pour la production/le procédé industriel et des scientifiques pour les analyses en laboratoire. Dans de nombreux pays ACP, ce personnel qualifié reste insuffisant.

- **Besoin de plus de personnel d'encadrement**

Aujourd'hui, les mesures SPS ont tendance à s'appliquer à l'ensemble de la chaîne de production ; d'où la nécessité d'accroître le personnel d'encadrement responsable du suivi, de la surveillance et du contrôle de qualité à tous les maillons de la chaîne de production.

- **Besoin de plus de structures de formation et d'équipements**

La sophistication accrue de la production et le recours à davantage de personnel qualifié nécessitent pour les entreprises qu'elles intègrent des programmes de formation à leur activité. Cela requiert des structures de formation appropriées sur site ou en sous-traitance auprès d'un organisme extérieur, ainsi qu'un assortiment de programmes « conviviaux » de formation sur des sujets spécifiques.

- **Besoin d'informations sur des pesticides de substitution**

La plupart des pesticides traditionnels utilisés par les producteurs des pays ACP sont en voie d'interdiction du fait de la sévérité accrue des prescriptions communautaires en matière de LMR. Il existe un besoin croissant d'informations tant sur les substituts autorisés que sur la mise au point de nouveaux pesticides conformes aux normes réglementaires. A défaut, de nombreux petits producteurs ACP ne vont plus pouvoir exporter vers le marché de l'UE.

- **Besoin d'installations locales de transformation**

Dans de nombreux pays ACP, le sous-secteur de l'ingénierie ne dispose pas des capacités suffisantes pour fournir l'équipement technologique moderne nécessaire, permettant de répondre en même temps aux normes de conformité et de contrôle de qualité qu'exige la chaîne de production alimentaire. La plupart du temps, cela signifie aussi que le producteur n'a pas non plus les ressources nécessaires en termes de conseil et de maintenance pour assurer la gestion technique d'un tel équipement.

La mise à disposition d'une structure locale d'approvisionnement en équipements et matériels, offrant également les services de soutien technique nécessaires, est une condition préalable pour que de nombreux petits producteurs primaires soient encouragés à franchir la prochaine étape, celle de l'exportation de produits transformés à forte valeur ajoutée.

5.3 Coûts de mise en conformité pour les exportateurs du secteur privé

L'étendue de l'impact des mesures SPS sur les entreprises est forcément fonction du poids d'un certain nombre de facteurs, notamment, la localité géographique (problème des pesticides tropicaux); le développement institutionnel du pays (problèmes de certification/d'inspection); la mise à disposition de personnel technique local (pour la gestion et la maintenance de nouveaux processus de fabrication); le niveau des procédures de sécurité en place (il peut ne pas y avoir de problème); les relations entretenues avec les importateurs de l'UE (une assistance peut être proposée afin de résoudre le problème). Entrent également en ligne de compte d'autres facteurs tels que la position de l'entreprise ou du produit sur le marché, qui peut influencer sur l'ampleur de la répercussion des coûts additionnels de mise en conformité sur le prix du produit payé par le consommateur.

On se concentre beaucoup sur les coûts occasionnés par les mesures SPS sur les entreprises mais peu sur l'autre aspect que révèle cette étude d'impact, à savoir les avantages qui doivent nécessairement découler de ces mesures, sous une forme ou une autre. Peu d'études ont été entreprises dans ce domaine, même s'il est évident que, dans la mesure où les importateurs privilégient les produits dont l'innocuité peut être prouvée scientifiquement, ce sont les exportateurs équipés des meilleurs systèmes de production, qui devraient être les plus avantagés, quoique au détriment des entreprises dont les systèmes de production inspirent moins confiance en termes de conformité.

De manière générale, cependant, on peut dire que toutes les entreprises devraient s'attendre à des coûts additionnels de mise en conformité avec un certain nombre de mesures SPS. Toutefois, certains soutiennent que ce sont les petites entreprises qui, d'une façon disproportionnée, risquent de supporter l'essentiel des coûts de mise en conformité, étant donné le peu d'économies d'échelle générées par leurs systèmes internes de contrôle de qualité ou les prix de gros que leur appliquent les laboratoires d'analyse extérieurs (Loader et Hobbs, 1999). C'est le cas de Henson et Heasman (1998), qui estiment que les coûts unitaires de mise en conformité ont une corrélation négative avec la taille de l'entreprise, et que les grandes entreprises sont généralement plus en mesure de se conformer aux réglementations de manière à en tirer quelques avantages concurrentiels, que ne le sont les petites entreprises. Cela s'applique particulièrement aux pays ACP, dont le secteur privé est essentiellement constitué de PME.

L'autre aspect des coûts de mise en conformité qui, probablement, porte davantage préjudice aux petites entreprises, est que la plupart d'entre elles manquent de personnel technique qualifié, capable de mettre oeuvre les procédures de conformité requises. D'où leur dépendance vis-à-vis de consultants étrangers, aux tarifs très élevés, pour mettre à niveau leur système et former leur personnes. Il arrive aussi aux grandes entreprises de faire appel à des experts et techniciens étrangers pour l'installation de systèmes plus sophistiqués mais, en termes relatifs, le coût n'est pas le même.

Comme indiqué déjà dans un précédent chapitre de cette étude, on ne peut tenter de quantifier avec précision le coût des mesures SPS pour l'exportateur privé. Il est possible, en revanche, d'identifier les mesures dont l'adoption est généralement encouragée par les importateurs et les organisations de normalisation, qui les estiment conformes au code de bonnes pratiques et contribuant au respect des prescriptions concernant les principes de mise en conformité. La carte des coûts ci-dessous donne une indication de l'ordre de grandeur des coûts liés aux mesures spécifiques que les exportateurs doivent mettre en oeuvre, s'ils tiennent à préserver leurs parts de marché dans l'UE. Certes l'ampleur de ces mesures, principales ou secondaires, dépend forcément de facteurs propres à chaque entreprise. Mais les coûts identifiés donnent une certaine idée des frais élémentaires susceptibles d'être engagés dans le cadre de cette mise en conformité.

5.3.1 La «carte des coûts »

- **Coût d'installation du système HACCP**

L'installation de systèmes HACCP est l'une des principales obligations à l'origine des coûts que les exportateurs ont à supporter pour se conformer aux prescriptions SPS.

On n'a pas facilement accès aux détails concernant les études de cas menées sur l'installation de systèmes HACCP dans les pays ACP, mais une étude¹⁴ réalisée en 2000 aux États-Unis dans le secteur du poisson pané donne des indications utiles sur les coûts élémentaires. Certaines variétés de poisson transformé, découpé en filets et congelé s'apparentent à celles utilisées dans le secteur des produits de la pêche de la plupart des pays ACP. Les coûts peuvent certes varier mais, comme il est probable que des consultants/techniciens étrangers interviennent et que du matériel étranger soit importé, il ne devrait pas y avoir de grande différence par rapport au coût supporté par l'exportateur ACP. Il faut dire, cependant, que le coût est beaucoup plus élevé pour l'entreprise d'un pays en développement, si l'on considère le niveau de ressources disponibles.

Le Tableau 5/2 présente les coûts élémentaires moyens supportés par les entreprises qui installent un système avec au moins deux points de contrôle (c'est le minimum pour satisfaire aux exigences de la réglementation intérieure américaine FDA), et celles qui s'équipent d'un système plus sophistiqué couvrant 5 ou 6 principaux points de contrôle. Ces chiffres ne constituent pas le total global des coûts encourus, dont une grande partie reste spécifique à l'entreprise (ou servant différents usages), mais ils donnent une idée des dépenses supplémentaires importantes que pourrait engendrer l'application des mesures SPS.

Dans la plupart des installations HACCP, l'un des coûts les plus élevés pour un système doté de multiples points de contrôle est celui lié à la surveillance du processus de contrôle de qualité et au personnel en charge de l'analyse en laboratoire, compte tenu des frais généraux supplémentaires engendrés par ce poste (Tableau 5/2, poste 3).

¹⁴ "The Model of the Cost of HACCP Implementation in the Seafood Industry".

Tableau 5/2 : Le système HACCP
Coûts indicatifs de la première année d'exercice pour l'industrie du poisson pané aux États-Unis

Activité	Complexité du système HACCP	
	2 Points de contrôle	5/6 points de contrôle
1. Conception du système HACCP	8 700 US\$	19 300 US\$
2. Formation	4 900 US\$	16 400 US\$
3. Contrôle et archivage, personnel de surveillance supplémentaire affecté à la gestion de l'équipement, à l'analyse en laboratoire, etc.	17 400 US\$	93 000 US\$
Note : (a) les coûts indiqués résultent d'une étude menée auprès de huit entreprises aux États-Unis et correspondent à la moyenne des coûts engagés pour chaque activité. Par conséquent, ils varient d'une entreprise à l'autre ; (b) variétés de poisson servant de matière première : morue, haddock, lieu/colin, carrelet, sole, perche ou merlan ; (c) le produit fini est étêté, vidé, pelé, découpé en filets puis congelé avant d'être pané ; (d) le produit fini est commercialisé sous forme de portions, brochettes et filets.		

Source : Department of Agriculture and Consumer Economics, Université d'Illinois

• Coût de nouveaux pesticides

Les prescriptions visées par la réglementation communautaire régissant l'homologation des pesticides et les seuils de tolérance des LMR de pesticides contraignent les producteurs à trouver des substituts à un grand nombre de produits classiques utilisés pour la lutte phytosanitaire. Dans bien des cas, les producteurs n'accèdent pas facilement à l'information concernant des produits alternatifs et les petites exploitants, en particulier, ont souvent du mal à identifier les autres produits éventuellement homologués et le marché sur lequel ils peuvent se les procurer. Selon un rapport de la Banque mondiale¹⁵ sur le Kenya, l'Association des chimistes kenyans (Chemical Association of Kenya) investit plus de 150 000 US\$ par an dans la diffusion d'informations mais tous les pays ACP ne bénéficient pas d'une telle mesure de soutien par l'information.

Même si ces difficultés sont surmontées (parfois grâce à l'assistance fournie par le PIP financé par l'UE), le coût réel des pesticides de substitution peut être plus élevé que celui des anciens produits. Le Tableau 5/3 montre comment les changements de pesticides dans la filière horticole au Kenya ont parfois engendré une hausse des coûts par hectare. Il montre aussi le principal moteur de ces changements dans la culture de certains produits, ainsi que les avantages offerts par les nouveaux pesticides. Bien que certains changements aient

¹⁵ "The Transformation of the Kenyan Fresh Vegetable Trade".

entraîné une hausse des coûts par hectare (par exemple pour le gombo, qui est passé de 5 à 48 US\$/hectare), d'autres ont en revanche donné lieu à une baisse (par exemple, pour le maïs tendre (« baby corn ») dont le coût est passé de 17 à 7 US\$/hectare).

- **Coût de certification**

Les coûts réels d'installations de mise en conformité vont nécessairement varier selon les besoins de chaque entreprise. Toutefois, en plus des coûts variables, il en existe d'autres qui seront vraisemblablement récurrents, même s'ils sont susceptibles de varier quelque peu en fonction du temps nécessaire.

Ces coûts correspondent aux honoraires versés aux organismes indépendants de certification (par exemple, la SGS). Ils comprennent une rémunération homme-jour de 1 000 € environ, plus les frais de voyage et de déplacement, ainsi que les indemnités de séjour. Selon les estimations, une opération d'audit et de vérification d'une PME nécessite en moyenne 5 jours, ce qui correspond à un coût de 5 000 €, plus environ 3 000 € de frais de voyage et d'indemnités de séjour. Ce qui porte le total à 8 000 €. Le coût global d'une telle opération ne devrait pas être inférieur à 4 000 € (équivalent à 3 homme-jour plus frais de voyage et indemnités de subsistance) même pour une très petite entreprise.

Tableau 5/3 : Conséquence des changements de pesticides dans la culture de légumes destinés à l'exportation

Culture	Problème (nuisibles, maladies)	Ancien pesticide ou remède	Coût/ha en US\$	Nouveau pesticide ou remède	Coût/ha en US\$	Raison du changement	Profil de sécurité sanitaire/environnemental
Haricots verts	Rouille	Triforine Triadimenol	33 38	Hexaconazole Tebuconazole Trifloxystrobin	29 28 50	2, 5	Baisse de l'indice IPH Caractéristique favorable
	Chenilles	Endosulfan	17	Bacillus thuringiensis	25	2, 5	Produit naturel (BT)
	Ravageurs	Thiram Lindane	5	Imidacloprid	48	2, 5	Aucun lessivage
Haricot d'Espagne	Rouille	Oxycarboxin	35	Tebuconazole Trifloxystrobin	28 55	2, 5 2, 5	Aucun lessivage
	Mineuses de feuille	Dimethoate	5	Thiacloprid	48	2, 6	Sans risque pour les bénéficiaires
Pois fins	Thrips	Primingphosmethyl	25	Thiacloprid	48	2, 6	Rapide désintégration dans le sol
				Spinosad	67	2, 6	Produit naturel
Pois des jardins	Pucerons	Diazinon	27	Deltamethrin	7	3, 5	Pyréthroïde ; rapide désintégration ;
	Aleurodes	Methomyl	26	Thiacloprid	48	2, 6	très faible mobilité dans le sol
Gombo	Pucerons	Oxydemetonmethyl	5	Thiacloprid	48	2, 6	Désintégration rapide dans le sol
	Moisissures	Triforine	33	Trifloxystrobin	55	2, 5	
Piments	Anthraxnose	Chlorothalonil	22	Trifloxystrobin	55	2, 5	
Maïs tendre	Pyrale du maïs	Endosulfan	17	Beta-cyfluthrin	7	2, 5	Moins de pyrèthroïde toxique
	Virus des sillons de maïs (VSM)	Thiram/Lindane	5	Imidacloprid	48	2, 5	Baisse de toxicité

Raisons à l'origine des changements dont certaines sont indiquées ci-dessus (1) embargo général(2) retrait du produit : non homologué dans l'UE(3) réduction des LMR dans l'UE ;(4) résistance contre les maladies ;(5) rendement effectif supérieur ou(6) amélioration sensible du profil de sécurité et/ou environnemental.

Source : Banque mondiale

Ces coûts indicatifs étant communs à toutes les entreprises, le montant total global pourrait être majoré des frais additionnels payés pour la délivrance du certificat en tant que tel. Pour certains organismes, comme par exemple la SGS, ce coût peut atteindre 2 000 US\$. En revanche, d'autres organismes internationaux implantés localement appliquent des tarifs hommes-jour nettement plus bas lorsque ce travail de certification est assuré par du personnel basé dans ces régions (le tarif habituel en vigueur en Afrique est de 500 US\$).

Il importe toutefois de noter que les certificats délivrés ont une durée de validité variable et que, d'habitude, ils doivent être réexaminés tous les ans (et même plus régulièrement encore pour certains systèmes HACCP). Ces contrôles en vue d'un renouvellement de certification durent en général 3 jours et sont susceptibles de générer une charge récurrente d'environ 3 à 4 000 \$ par an.

- **Coût lié au respect des normes ISO**

Le respect des normes ISO pour les exportations vers l'UE engendre aussi des coûts additionnels. L'UE exige de plus en plus de la part des importateurs des services public et privé que leurs fournisseurs étrangers soient certifiés ISO 9000. De manière générale, c'est la norme ISO 9002 qui s'applique à l'industrie de transformation alimentaire. On estime qu'elle est importante au regard de la sécurité des aliments parce que la certification atteste que l'installation physique en question, son personnel et ses systèmes de production sont gérés, de manière suffisamment cohérente pour produire une denrée conforme aux normes prescrites. Il faut souvent 2 à 3 ans aux organisations de certification ISO qui conseillent les professionnels de l'industrie de la transformation alimentaire dans les pays en développement pour agréer les Bonnes pratiques de fabrication (BPF) et la mise en oeuvre d'un système HACCP, avant que la certification ISO 9000 puisse être accordée. De nombreux analystes du secteur estiment qu'à terme, la certification ISO 9000 sera exigée pour l'importation de produits alimentaires transformés et conditionnés.

Les coûts de certification ISO varient énormément en fonction de la complexité de l'usine. Au milieu des années 1990, Humpal et Guenette¹⁶ ont constaté qu'au Maroc, l'évaluation de base d'une petite usine (1 000 MT), qui nécessite une certification et des réunions avec les responsables et personnel coûtait 3 000 US\$ au programme de certification ISO étalé sur deux ans. Pour une usine plus grande, le coût est forcément plus élevé mais (sauf pour les coûts de mise à niveau de l'installation physique) il n'augmente pas directement en proportion avec le niveau d'exploitation. La certification d'une usine relativement plus complexe, traitant environ 5 000 MT de produits, demanderait deux ans et coûterait environ 150 000 US\$.

Pour les petites et moyennes entreprises, l'adoption des systèmes certifiés ISO est un élément essentiel à leur activité d'exportation vers l'UE. Toutefois, elle pose problème lorsque le personnel est faiblement alphabétisé et que la paperasserie administrative qui l'accompagne est fastidieuse. Ces difficultés d'ordre pratique peuvent entraver le développement des PME (et du sous-secteur) qui veulent fabriquer des produits

¹⁶ "Processed Food Safety in Developing Countries, 2000".

intermédiaires pour les transformer ultérieurement ou à sous-traiter pour le compte de firmes étrangères.

- **Coût d'une usine de congélation et de transformation**

Le Tableau 5/4 résulte d'une étude réalisée par la FAO sur les besoins des entreprises privées du secteur de la transformation de denrées à base de poisson en Tanzanie. Il montre en exemple les dépenses d'investissement engagées par une entreprise pour implanter de nouvelles usines coûtant en moyenne 80 000 US\$ l'unité, et moderniser des installations existantes pour un coût unitaire de 40 000 US\$. Une installation de congélation et un matériel frigorifique modernes sont une condition préalable à toute mise en conformité avec la réglementation SPS de l'UE.

Tableau 5/4 : Coût estimé des investissements liés aux mesures SPS pour les entreprises de pêche du secteur privé en Tanzanie

Investissement	Unité	Coût
1. Mise à niveau des usines de transformation		
Mise aux normes générales	11	66 000 US\$
Equipement	11	374 000 US\$
<u>Sous-total</u>		<u>440 000 US\$</u>
2. Implantation de nouvelles usines	2	160 000 US\$
3. Construction d'installations frigorifiques		
- fabriques de glace	17	32 000 US\$
- chambres froides	16	19 200 US\$
<u>Sous-total</u>		<u>51 200 US\$</u>
1. Amélioration de l'assemblage artisanal des mailles de filet	200	14 600 US\$
Total des investissements dans le secteur privé		765 800 US\$

Note : environ 26 000 pêcheurs artisans sont directement employés par les entreprises du secteur et près de 500 000 personnes exercent une activité plus ou moins liée à la pêche.

Source : FAO 1997

6 Programmes d'assistance technique

Pendant des années, le paysage commercial international a été marqué par de vastes programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités à l'intention des pays en développement. Cependant, la plupart de ces programmes portaient sur des projets visant l'amélioration des infrastructures tels que le transport, la réforme des différents secteurs et l'aide aux États pour la modernisation des services publics. Moins importante a été l'aide accordée au secteur privé, à travers la création de services aux entreprises locales, et l'assistance directe aux entreprises s'est focalisée sur des domaines qui étaient loin d'être prioritaires. Cette faible importance accordée aux entreprises est regrettable, car l'aide directe leur permet non seulement de mettre à niveau leurs processus et systèmes de production pour se conformer aux prescriptions SPS (et d'autres réglementations connexes) mais aussi contribue, dans bien des cas, au renforcement des capacités locales, à travers la création d'installations d'essais en laboratoire au sein même des entreprises.

Mais cette situation est en train de changer et la multiplication des programmes d'assistance technique proposés par des organisations telles que la FAO, la CNUCED, l'ONUDI, la Banque mondiale, le FMI et l'UE, permet aujourd'hui d'accroître le volume et l'étendue de l'assistance technique spécifiquement mise à la disposition des exportateurs des pays en développement, pour les aider à se conformer à la vague de réglementations des importations élaborées par les pays développés. Cette nouvelle orientation est parfaitement illustrée par le Programme de partenariat (Business Partnership Programme) pour les entreprises et le Programme de réalisations entrepreneuriales (Entrepreneur Achievement Programme) mis en place par l'ONUDI.

Mais cela dit, il faut reconnaître qu'une partie de cette aide globale au renforcement des capacités, bien que ne portant pas uniquement sur le développement des échanges, contribue effectivement à alléger les coûts de mise en conformité des entreprises avec les prescriptions SPS. Par exemple, le manque de crédits de financement octroyés à des taux d'intérêt commercialement viables constitue, pour les PME/PMI, un obstacle majeur à l'achat de matériel et d'équipement nécessaires à la mise en conformité. La réforme du secteur bancaire a sensiblement facilité l'accès au crédit permettant de financer les mesures SPS dans les pays qui ont bénéficié d'un large programme de renforcement des capacités.

Beaucoup considèrent que l'assistance technique et le renforcement des capacités jouent un rôle déterminant dans le soutien consensuel des pays en développement en faveur du mandat de Doha. A titre d'exemples, la mise en place du Programme intégré conjoint d'assistance technique aux pays africains (JITAP¹⁷) et du Cadre intégré d'assistance dans le domaine du commerce, principalement à l'intention des PMA. Ceux-ci prévoient la collaboration avec des banques régionales de développement, les Commissions

¹⁷ Le JITAP est un programme de l'OMC, du CCI et de la CNUCED, destiné à fournir de l'assistance technique aux pays africains. Il vise, entre autres objectifs, à aider ces pays à renforcer leurs capacités d'exportation par leur intégration au Système commercial multilatéral.

économiques régionales de l'ONU et d'autres institutions. Le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) comprend une Initiative Accès au marché, qui prévoit d'octroyer aux pays concernés l'assistance nécessaire pour se conformer aux normes telles que les prescriptions SPS.

C'est pour reconnaître l'importance de ces questions que le Fonds d'affectation spéciale pour le programme de Doha pour le développement a été créé en 2001. Les États Membres de l'OMC se sont engagés à y contribuer pour environ 16 millions d'euros en 2002 et de dégager par avance 3 millions d'euros (en février 2003) en 2003. Ce fonds a pour objectif de « garantir le financement durable de l'assistance technique de l'OMC », même si les Membres sont largement partagés sur ce que cette assistance devrait couvrir.¹⁸

6.1 Assistance spécifique à la mise aux normes SPS

Un certain nombre d'organisations propose une assistance à la fois aux États et aux entreprises, destinée à aider les exportateurs des pays en développement à se conformer aux prescriptions SPS. Cette assistance couvre des domaines généraux mais concerne aussi des domaines spécifiques où un besoin particulier a été identifié, par exemple, la pêche. La liste de programmes qui suit n'est donc pas exhaustive.

- **Le Programme Initiative pesticides (PIP)**

Financé par l'UE, le plan d'assistance du COLEACP, « Programme Initiative pesticides » (PIP), a été lancé en 2001 pour une période de cinq ans avec un budget de 29 millions d'euros. Il s'adresse particulièrement aux PME/PMI du secteur de l'horticulture ACP, qui sera durement affecté par la législation communautaire qui fixe à zéro par défaut, les LMR des pesticides en l'absence de données expérimentales suffisantes.

Le Tableau 6/1 présente une liste de projets approuvés par le PIP et les coûts indicatifs correspondants. Cet appui vise spécifiquement à permettre aux entreprises de se conformer aux mesures SPS, en contribuant aux coûts que nécessite l'adoption de bonnes pratiques de fabrication, la formation des exploitants, etc. L'objectif du PIP étant de contribuer aux volets spécifiques d'un projet ayant trait aux mesures SPS, le pourcentage de l'aide offerte est donc inférieur à son coût global qui, normalement, couvre d'autres activités visant d'autres objectifs. Le coût indiqué dans la colonne COLEACP correspond donc au volet SPS du projet, évalué entre 26 et 80% du coût total. La liste des projets répertoriés ne comprend pas l'ensemble des domaines couverts par le programme, qui a beaucoup d'autres projets à l'étude et en attente d'une approbation définitive.

Vulnérabilité des petits fournisseurs: les très petits producteurs, qui constituent l'immense majorité des exploitants du secteur horticole des pays ACP sont en effet particulièrement

¹⁸ Les États-Unis, par exemple, estiment que l'OMC devrait limiter l'assistance technique aux seuls programmes de renforcement des capacités qui permettent d'aider directement les pays dans les négociations et ne pas l'étendre à l'aide globale au développement.

exposés. Le secteur des produits horticoles à l'exportation compte environ 500 000 petites et moyennes entreprises et reste un employeur majeur. Les exportations réalisées par ce secteur généraient quelque 850 millions d'euros par an avant l'entrée en vigueur de la réglementation européenne sur les résidus de pesticides. Si l'on exclut la banane (étant donné que les grandes multinationales – qui dominent le secteur – sont largement en mesure de se conformer aux prescriptions SPS), alors près de 400 millions d'euros d'exportations seront menacés. Le COLEACP estime qu'en l'absence de mesures appropriées, ces exportations pourraient baisser d'environ 60 millions d'euros par an, avec des pertes essentiellement concentrées sur les petites et moyennes entreprises.

LMR et aflatoxines : les LMR fixées pour la contamination des produits alimentaires par les aflatoxines suscitent de nombreuses discussions. Diverses études menées par Henson *et al.* en ont déjà largement fait écho et cette étude n'y fera référence que pour rappeler que les niveaux requis par l'UE sont supérieurs à ceux considérés par beaucoup d'experts comme étant légitimes, pour des raisons de santé et de sécurité. En ce qui concerne cette étude, il est utile de noter que Otsuki *et al*¹⁹ ont montré que la présence d'aflatoxine B1, la plus connue et la plus toxique des quatre principales aflatoxines (B1, B2, G1 et G2) a été détectée dans le maïs et les denrées à base de maïs, l'arachide et les produits à base d'arachide, les graines de coton et les noix telles que châtaigne du Brésil, noix de pécan, pistache et noix du noyer, autant de denrées présentant toutes un intérêt particulier pour les exportateurs des pays ACP.

Même s'il n'existe aucune estimation précise des coûts de mise en conformité avec cette législation, on peut affirmer que la plupart des pays exportateurs concernés figurent parmi les groupes de pays aux revenus les plus faibles dans le classement de la Banque mondiale et seraient les moins aptes à mettre en oeuvre les mesures qui s'imposent. L'étude menée par Otsuki *et al* avance deux coûts indicatifs possibles. L'un se fonde sur une estimation de la filière arachides aux États-Unis, selon laquelle l'application de la méthode d'échantillonnage de l'UE générerait un coût additionnel de 150 US\$ par lot (1 lot = 16 tonnes) pour l'arachide brute. Le coût pourrait être encore plus élevé pour les pays en développement. Selon la deuxième estimation, la législation pourrait faire baisser les exportations en provenance d'Afrique de 64% ou environ 670 millions de dollars, même si aucune répartition de la base de ce montant n'est encore disponible.

Des programmes d'assistance technique financés par d'autres organisations comme la Banque mondiale et la FAO sont également mis en oeuvre dans ce secteur qui suscite de nombreuses préoccupations.

- **Infopêche**

L'organisation intergouvernementale de réseaux et services d'information commerciale pour les produits de la pêche en Afrique (Infopêche) a pour objectif le développement des échanges et des opportunités commerciales. Son travail consiste dans la formation des personnels d'entreprises et l'appui aux gouvernements par la fourniture d'études et de

¹⁹ "A Race to the Top – a case study of food safety standards and African exports."

conseils, en particulier dans les domaines de la technologie de la pêche, des procédures HACCP et de l'assurance qualité.

En matière de HACCP, la pêche en Afrique est un secteur jugé prioritaire par INFOPECHE²⁰ qui, en collaboration avec la FAO, l'ONUDI, etc., aide de nombreux pays africains producteurs de poisson à exporter vers l'UE. Les programmes nationaux d'inspection du poisson mis en place à cet effet ont eu pour conséquence d'obliger le secteur privé à investir lourdement dans la mise à niveau des installations dans plusieurs pays ACP (10 millions de dollars US en Namibie, 8 millions au Sénégal, 5 millions en Mauritanie, 1,6 million en Ouganda et 1 million au Ghana), afin de satisfaire aux exigences de l'UE.

- **Programme pour le renforcement de la salubrité des produits de la pêche (RSP)**

L'UE a annoncé en 2002 la mise en place d'un nouveau programme d'aide (RSP), doté d'un budget de 50 millions d'euros environ. Cette initiative a été lancée essentiellement dans la perspective des difficultés auxquelles de nombreux exportateurs ACP de produits de la pêche auront à faire face lorsque la Décision 2001/4 de l'UE (voir Section 2), visant l'harmonisation des procédures communautaires d'importation, entrera en application en fin 2003. Un intérêt particulier devrait être porté à la création d'Autorités compétentes et la mise à niveau des laboratoires d'analyse locaux.

²⁰ Organisation intergouvernementale de réseaux et services d'information commerciale pour les produits de la pêche en Afrique.

Tableau 6/1 : Coûts de projets types liés au respect de la législation de l'UE sur les pesticides (LMR)

Pays	Produit exporté dans le cadre du projet	Tonnage/an	Coût total du projet	Coût pour le COLEACP		Coût pour l'exportateur	
			milliers €	milliers €	% projet	milliers €	% projet
Kenya	Haricots verts Avocats et mangues	700	102	62	61	40	39
	Haricots verts et maïs tendre	12 000	441	238	54	203	46
	Pois, fruits de la passion	500	216	132	61	84	39
	Haricots verts, pois, avocats	3 800	828	232	28	596	72
	Haricots verts, pois, fruits de la passion, avocats	8 000	301	148	49	153	51
	Haricots verts, pois, fruits de la passion	300	184	83	45	101	55
Côte d'Ivoire	Ananas et bananes	9 800	250	125	50	125	50
	Ananas	2 500	273	71	26	202	74
Guinée/Conakry	Mangues	600		130	69		31
Burkina Faso	Haricots verts	300	110	77	70	33	30
	Haricots verts	100	78	60	77	18	23
	Haricots verts	100	59	44	75	15	25
	Haricots verts	280	60	43	72	17	28
Sénégal							
	Haricots verts, mangues et tomates cherry		440	119	44	151	56
	Haricots verts	500	66	59	90	7	10
	Haricots verts	300	117	81	69	36	31
	Haricots verts et tomates cherry	3 500	109	87	80	22	20
Cameroun	Ananas	800	102	74	73	28	27
	Ananas, produits « bio » et autres	800	97	78	80	19	20
Jamaïque	Papaye	1 000	159	67	42	92	58

Source : COLEACP/PIP

Le Programme RSP, qui s'apparente dans son fonctionnement au PIP, a pour objet de favoriser l'accès aux marchés mondiaux du poisson et des produits de la pêche en provenance des pays ACP, en renforçant les contrôles sanitaires sur les exportations et en améliorant les conditions de production dans les pays bénéficiaires. Le Tableau 6/2 présente l'éventail des projets pouvant prétendre au soutien financier de ce fonds.

Tableau 6/2 : Projets éligibles à l'assistance technique

Pôles d'accueil des projets Appui	Autorité compétente	Laboratoires	Secteur privé	Pêche artisanale
Services de soutien logistique	Oui	Oui	Oui	Oui
Formation	Oui	Oui	Oui	Oui
Equipement	Oui	Oui	Non	Oui
Infrastructure	Non	Non	Non	Oui (limitée)

Source : Programme RSP, PMU

- **Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce**

Ce fonds a été créé en 2002, conjointement avec la FAO, l'OMC, l'OIE et la Banque mondiale pour faire suite à l'Accord de Doha, qui dispose que l'assistance aux pays en développement doit être mieux coordonnée. Il a été lancé grâce à une contribution de 300 000 US\$ de la Banque mondiale et d'environ 75 000 € de l'OMC. Ce montant n'étant qu'une contribution initiale pour le lancement du programme, d'autres financements sont escomptés pour début juillet 2003. Le fonds s'est fixé quatre principaux objectifs :

- permettre aux pays en développement de prendre part à l'élaboration des normes SPS importantes ;
- coordonner l'assistance au développement dans les secteurs concernés par les prescriptions SPS ;
- renforcer la capacité des pays en développement à se conformer aux normes internationales ;
- aider à former les responsables et scientifiques nationaux.

- **Autres organisations**

A part les grandes organisations internationales, il existe d'autres organismes qui octroient une assistance technique dans les domaines couverts par les prescriptions SPS. Certains d'entre eux - ONUDI (ITPO), STIC (Sustainable Trade Innovation Centre), CUTS (Consumer Unity and Trust Society) - sont internationaux et d'autres, comme le Fonds africain de développement, la Sanprota (Southern African Natural Products Association), la SEATINI (Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Initiative), le SAEN (Southern African Enterprise Network) et The Horticultural Training Trust of Zambia, sont uniquement régionaux.

La plupart d'entre eux sont financés par les grands organismes bailleurs de fonds (FMI, ONUDI) et des donateurs bilatéraux. Parfois, comme c'est le cas avec l'ONUDI, les donateurs peuvent, en contrepartie de leurs financements, fixer des objectifs spécifiques à atteindre et notamment, le renforcement des capacités dans le domaine sanitaire et phytosanitaire.

7 Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

Cette étude avait pour objet d'examiner les conséquences de l'Accord SPS sur les échanges commerciaux des pays ACP avec l'UE. Cependant, la nature précise et l'ampleur de ces conséquences ne sont pas faciles à identifier et ne sauraient, en aucun cas, être considérées isolément. Les forces du marché et l'intervention des organismes d'assistance technique à différents stades de la chaîne commerciale sont autant d'éléments qui tous, à des degrés divers, jouent un rôle déterminant dans l'impact des mesures SPS, à la fois sur les exportateurs privés et les pays en tant que tels.

Toutefois, il ressort de cette étude certaines conclusions qui, si elles n'apportent pas toutes les réponses attendues, peuvent être considérées comme une contribution non négligeable dans ce sens. Ces conclusions sont les suivantes :

- Les pays ACP ne constituent pas un bloc économique homogène mais présentent plutôt une grande diversité de niveaux de développement, de dépendance vis-à-vis d'un produit et d'intérêt politique dans les réformes institutionnelles. C'est pourquoi, certains pays continueront à bénéficier d'avantages concurrentiels qui pèseront plus que tous les bénéfices que d'autres pourraient tirer de la suppression des obstacles liés aux mesures SPS de l'UE. Par conséquent, on ne peut pas dire que tous les pays ACP vont forcément tirer parti de la hausse des exportations, sous prétexte que l'élimination des barrières SPS mettra tout le monde sur « le même pied d'égalité ».
- Une des conséquences majeures du renforcement des capacités ACP en termes d'infrastructure et de l'assistance technique aux entreprises du secteur pour qu'elles soient conformes aux normes SPS est que ces pays et leurs entreprises deviendront plus attrayants pour l'investisseur étranger. Ce sont en effet les flux de capitaux étrangers qui ont aidé les économies asiatiques émergentes à mettre en place les réformes nécessaires et la libéralisation dans les années 1980/90. Cependant, ces capitaux étrangers restent très sélectifs, et leur entrée difficile à anticiper sans une étude du potentiel commercial que renferment de nombreux pays ACP. Mais ces investissements étrangers vont indubitablement arriver et pour certains pays, leur impact en termes de PIB, d'emploi et de recettes d'exportations sera largement supérieur aux coûts que nécessite leur mise en conformité avec les prescriptions SPS.
- Dans de nombreux pays ACP, l'Accord SPS a eu des effets négatifs sur leur accès au marché communautaire. Leur ampleur varie selon les pays et les produits mais de manière générale, les pays africains ont été très durement touchés et les exportations du secteur des produits de la pêche, en particulier, ont été fortement entravées dans l'ensemble de la région.

-
- La grande majorité des PME, qui constituent l'essentiel du tissu commercial dans les pays ACP, ont des difficultés à obtenir des informations sur ce qu'exigent de leur part une réglementation européenne de plus en plus complexe. Quant à celles qui en sont effectivement informées, elles ont des difficultés à se conformer aux mesures à cause des obstacles suivants :
 - ressources financières insuffisantes pour installer l'équipement/les systèmes modernes requis (par exemple, le système HACCP) ;
 - inexistence des prêts aux entreprises nécessaires pour satisfaire aux exigences de mise en conformité ;
 - manque de personnel technique ;
 - manque d'organisations publiques d'appui telles que les organismes de certification et d'homologation, les laboratoires, etc.
 - Un volume d'échanges UE/ACP de plus en plus important est contrôlé par des importateurs qui sont eux-mêmes distributeurs ou associés à de grandes enseignes de la distribution. Ces importateurs profitent de leur position privilégiée pour faire appliquer aux entreprises du secteur privé des Codes de pratique SPS pouvant comporter des normes additionnelles à respecter dans d'autres domaines, notamment social et environnemental.
 - La complexité accrue et le coût élevé de l'application des mesures SPS
 - obligent d'anciens producteurs indépendants à devoir conclure des contrats d'exclusivité avec de grands importateurs de l'UE qui, en contrepartie, les aident à se conformer aux mesures SPS ;
 - dissuadent les petits agriculteurs et producteurs de denrées alimentaires semi-transformées de franchir l'étape suivante de la transformation, où le potentiel de valeur ajoutée est des plus élevés. Ce qui freine actuellement l'expansion du secteur ;
 - n'encouragent pas à l'exportation les entreprises qui approvisionnent uniquement le marché intérieur et/ou régional. Or la plupart d'entre elles sont capables de vendre à l'international mais ne voient guère d'avantage commercial à supporter le coût récurrent des mesures SPS qu'ils doivent forcément répercuter sur leurs produits vendus sur les marchés étrangers ;
 - exercent une pression accrue sur les finances publiques qui, souvent, ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour offrir les services d'inspection nécessaires, etc. Pour les très petites économies, ces services ne leur permettent pas de couvrir leurs frais et créent une hémorragie continue de leurs ressources.
 - L'Accord SPS et le Forum de l'OMC ont été pour les pays développés (dont l'UE) l'occasion de reconnaître que leurs prescriptions en matière de santé et de sécurité, qui sont de plus en plus sévères, ne peuvent pas être respectées par la plupart des pays en

développement, en particulier ceux du Groupe ACP. La conférence ministérielle de Doha a principalement porté sur l'accès au marché et même si de nombreux observateurs estiment que la révision des dispositions de l'Accord SPS régissant l'octroi d'une assistance technique par les initiateurs de mesures SPS n'est pas aussi radicale qu'elle devrait être, l'adoption de ces mesures est désormais plus progressive que dans la version initiale.

De ce point de vue, on peut considérer cet Accord comme ayant un effet positif sur les pays ACP, compte tenu qu'il contraint les pays développés à fournir une assistance technique accrue pour le développement des infrastructures. Un tel développement contribue au renforcement de l'ensemble des capacités économiques des pays bénéficiaires en termes de PIB, de création d'emplois, d'amélioration sociale et environnementale. Autant d'avantages qui dépassent de loin ceux liés à la hausse des recettes d'exportation. Voilà un impact positif de l'Accord SPS, qui n'est pas souvent pris en compte.

Il est regrettable que la situation intérieure qui prévaut dans certains pays ACP les rendent moins en position de tirer parti de l'assistance technique octroyée pour le renforcement des capacités, et leurs exportations vont inévitablement continuer à reculer progressivement, du fait de leur incapacité à se conformer aux normes SPS (et à d'autres).

Évaluation des coûts

- Si cette étude ne s'est pas focalisée sur l'évaluation des coûts monétaires liés à l'Accord SPS, certains indices permettent néanmoins de penser que d'énormes montants sont en jeu. Leur évaluation précise dépendrait pour l'essentiel des paramètres définis au titre « d'inconvénients » et « d'avantages ». Néanmoins, on peut noter que :
 - selon le COLEACP, 850 millions d'euros d'exportations sont aujourd'hui menacés dans le secteur de l'horticulture ACP, à cause des réglementations communautaires sur les pesticides qui pourraient amputer les exportations de 60 millions d'euros par an. Dans le même ordre d'idées, selon l'estimation (par Otsuki *et al.*) de l'impact de la baisse des LMR d'aflatoxine dans les denrées alimentaires, les exportations des pays africains pourraient baisser d'environ 670 millions d'euros (soit près de 64% du total).
 - Cette étude identifie 16 pays dont les exportations de poisson vers l'UE (actuellement limitées à des pays membres déterminés) vont s'arrêter fin 2003 s'ils ne peuvent pas se conformer aux prescriptions globales d'entrée et de libre circulation à travers le marché unique. Ces exportations, estimées à quelque 209 millions d'euros par an, sont toutes menacées de disparition et représentent 8,4% du total des importations de poisson de l'UE en provenance des pays ACP, soit 2,5 milliards d'euros par an.
- Les points ci-dessus énumérés ont trait à l'impact potentiel des mesures communautaires sur les exportations mais d'autres coûts doivent également être pris en compte :

-
- coût de renforcement des capacités nationales (spécifique au pays) **(a)** ;
 - coût de mise en conformité initiale (spécifique à l'entreprise) **(b)** ;
 - coût annuel lié au maintien des conditions de conformité (spécifique à l'entreprise) **(c)**.

La réponse aux points a) et b) nécessite une bonne compréhension de la situation qui prévaut dans chaque pays ACP. La Section 5 donne une indication sur les données de base nécessaires pour pouvoir calculer les coûts correspondants. Quant au point c), le coût estimé ne peut être qu'indicatif et fera forcément l'objet de révision, en fonction des chiffres spécifiques que fourniront d'autres études.

Cela dit, la méthode utilisée pour évaluer le total des coûts dans l'ensemble des secteurs concernés a consisté à calculer le coût moyen de certaines mesures (jugées suffisamment significatives pour être prises en compte), sur la base des frais généraux qu'elles engendrent, en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé. Mais cette méthode présente quelques lacunes évidentes, puisque toutes les entreprises n'exportent pas l'intégralité de leur production et que même si c'était le cas, tous ces produits n'ont pas l'UE pour unique destination. Néanmoins, elle permet d'avoir quelque indication (utile pour faire des prévisions, domaine dans lequel il existe peu d'indicateurs à l'heure actuelle) sur les coûts récurrents que les mesures SPS devraient faire supporter aux pays ACP dans leur ensemble.

D'après les consultations menées dans le cadre de cette étude sur les mesures SPS et d'autres études connexes sur les barrières non tarifaires, on estime que ces mesures pourraient coûter aux entreprises entre 2 et 10% de leur chiffres d'affaires à l'exportation. De manière générale, plus l'entreprise est petite, plus le pourcentage des frais généraux engendrés par les mesures SPS est élevé. Sur la base d'un total des exportations ACP de produits alimentaires vers l'UE estimé à 7 milliards d'euros, les coûts additionnels à la charge des exportateurs privés ACP se situeraient entre 140 et 700 millions d'euros par an. Ce chiffre correspond pour l'essentiel aux surcoûts liés à l'embauche de techniciens, cadres et personnel administratif nécessaires pour se conformer aux normes de l'UE.

7.2 Recommandations

Un travail considérable est aujourd'hui accompli par diverses agences et organisations, afin de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent les pays en développement, du fait de la sévérité accrue des prescriptions SPS. Toutefois, ces efforts se concentrent davantage sur le renforcement des capacités institutionnelles et celles des grandes entreprises ; l'attention portée aux problèmes des petites entreprises des sous-secteurs demeure insuffisante. Et c'est pourtant à ce niveau que l'impact réel des mesures SPS se fait le plus durement sentir, tant en termes de chômage, de pauvreté et de retard dans le développement des marchés. *C'est pourquoi, de façon générale, il est recommandé aux différents*

acteurs (bailleurs de fonds, pays donateurs) d'intégrer systématiquement à leurs programmes de développement des projets qui s'adressent plus spécifiquement aux petites industries et entreprises.

De manière plus spécifique, les sept recommandations suivantes sont formulées pour tenir compte des effets négatifs liés aux prescriptions SPS de l'UE. Elles visent également un objectif sous-jacent, à savoir, une plus forte implication des pays en développement dans le processus de décision concernant les solutions à apporter aux problèmes que posent les mesures SPS à l'échelle locale :

- **Accords de partenariat public-privé**

L'influence des grandes chaînes de distribution se fait de plus en plus sentir à travers les Codes de pratique des entreprises du secteur privé. Le non-respect de ces codes entraîne l'exclusion du marché de l'UE. Si de nombreux importateurs aident leurs fournisseurs sous contrat d'exclusivité à se conformer aux exigences communautaires, les entreprises qui n'ont pas le privilège d'intervenir au sein de cette chaîne d'approvisionnement ne bénéficient, en revanche, d'aucun avantage.

On peut parfaitement plaider en faveur d'une répartition plus juste des coûts de mise en conformité d'un secteur, dans son ensemble, entre tous les maillons de la chaîne alimentaire. Aujourd'hui, les supermarchés de l'UE (en particulier au Royaume-Uni) tirent d'énormes profits (encore plus élevés que ceux de leurs homologues américains) du reconditionnement et de la vente des produits agricoles ACP et auraient, par conséquent, les moyens financiers d'aider davantage d'entreprises à se conformer aux normes qu'ils établissent eux-mêmes.

Il est recommandé de conclure des accords de partenariat public-privé (PPP) entre les gouvernements ACP et les grands importateurs de l'UE opérant sur leur territoire. Ces PPP pourraient s'articuler autour de la création de « Fonds pour la sécurité des aliments » qui seraient financés par le prélèvement d'un pourcentage convenu de la valeur des achats réalisés par les importateurs dans ces pays, mais aussi par des contributions de donateurs nationaux et internationaux. Ces fonds seraient spécifiquement destinés à encourager un plus grand nombre d'entreprises exportatrices à se conformer aux normes SPS. Les petits producteurs jusqu'ici exclus en seraient les principaux bénéficiaires.

- **Sites d'inspection locale**

Les interdictions d'importations décrétées par l'UE pour des raisons sanitaires et phytosanitaires entrent souvent en vigueur dans un délai très court. Or, dans les pays ACP, la précarité de l'équipement scientifique peut largement justifier les demandes en faveur d'un allongement du délai nécessaire pour pouvoir contester scientifiquement les motifs de ces interdictions. En attendant, les exportateurs ACP restent sous la menace d'un « retour à l'expéditeur » pour leurs envois de marchandises en Europe.

Il est recommandé de créer des sites d'inspection locale aux frontières des pays exportateurs, afin de réduire au minimum les risques de désorganisation des échanges ACP/UE. Ces sites seraient confiés à des inspecteurs ressortissants de différents pays qui, le cas échéant, pourraient faire appel à des experts scientifiques. Leur tâche serait de vérifier la présence de maladies ou d'insectes avant toute expédition. Ce qui épargnerait aux exportateurs des frais d'expédition (à payer sur les marchandises retournées) et leur permettrait de faire face beaucoup plus tôt à d'éventuels problèmes.

Le caractère international de ces sites d'inspection répondrait ainsi aux revendications des exportateurs, qui estiment que les inspections sanitaires effectuées par l'UE ne sont pas totalement impartiales.

- **Report de la mise en oeuvre des procédures communautaires d'évaluation de conformité pour les importations de poisson**

Si le nouveau programme RSP vise à renforcer les capacités des pays exportateurs de poisson, il ne devrait pas empêcher certains pays ACP d'être exclus de leurs marchés traditionnels à l'exportation au sein de l'UE lorsque la Décision 2001/4 entrera en vigueur à la fin de l'année 2003. Il est évident que le temps restant d'ici à fin 2003 est insuffisant pour permettre de mener une inspection complète, d'évaluer les besoins, d'élaborer et de mettre en oeuvre les mesures nécessaires dans tous les pays susceptibles d'être affectés.

Il est recommandé de différer l'application de cette Décision jusqu'à l'exécution totale du programme RSP, dont l'objectif premier est d'empêcher que cette législation ait des effets préjudiciables sur les pays ACP. Ce report ne présenterait aucun risque pour la santé.

- **Organismes régionaux d'accréditation**

Dans de nombreux pays ACP, il n'existe aucun organisme d'accréditation internationalement reconnu ; ce qui contraint les laboratoires à se faire eux-mêmes accréditer par des organismes étrangers. C'est un processus très onéreux et comme on ne comprend pas toujours que les types d'accréditations (ou les organismes habilités à les délivrer) ne sont pas tous équivalents, on risque de voir se créer, en aval, des problèmes de certification SPS.

Il est recommandé que la priorité soit donnée à la création de réseaux régionaux d'organisations d'accréditation à l'intention des seuls pays ACP, auxquels les laboratoires ACP peuvent faire appel pour obtenir l'accréditation nécessaire, à un coût raisonnable. Une base de solution serait l'élargissement de l'actuel Forum international d'accréditation (IAF) à des organisations régionales.

- **Des micro crédits pour des petites acquisitions**

Il est nécessaire de renforcer l'assistance technique au niveau des entreprises. Elle doit couvrir non seulement la fourniture d'équipements pour l'analyse technique des produits et des processus de fabrication, où des efforts d'amélioration sont de plus en plus observés, mais aussi favoriser la disponibilité accrue des ressources financières nécessaires à leur mise en oeuvre. Les petites entreprises, en particulier celles nées de l'éclatement et de la

privatisation des monopoles d'État, ont d'énormes difficultés pour financer, ne serait-ce que l'achat de matériel de surveillance de base et, souvent, ne profitent pas des grands programmes d'assistance technique. Les financements dont elles ont besoin sont souvent relativement insignifiants.

Il est recommandé que les fonds additionnels collectés après Doha soient affectés au soutien des activités d'organismes de conseil reconnus, tels que le National Bureau of Standards. Ces organismes seraient ainsi davantage en mesure de fournir aux entreprises des conseils pertinents sur la cause des problèmes rencontrés et les moyens d'y remédier, mais également de faciliter l'application effective de leurs recommandations.

Ces financements seraient mis à disposition sous forme de subventions directement versées aux intéressés et/ou gérés par un fonds de microcrédits SPS reconductibles (« crédits revolving ») qui octroie des prêts à « faibles » taux d'intérêt. Les remboursements permettraient de financer d'autres projets pendant la durée de vie du fonds, qui serait limitée dans le temps.

L'octroi de ces microcrédits serait un excellent moyen d'aider les nombreuses petites entreprises ACP qui sont en passe d'être écartées des marchés internationaux à l'exportation, à cause des prescriptions SPS.

- **Programmes de création d'entreprises conjointes (JV)**

Il a été prouvé que lorsque les entreprises des pays développés collaborent avec leurs homologues des pays en développement, le transfert de technologie se fait au profit de ces derniers. Un transfert de technologie comprendrait, ici, la formation, le savoir-faire dans le domaine des systèmes de gestion de qualité, les bonnes pratiques, les systèmes HACCP, etc., soit autant de domaines concernés par les prescriptions SPS.

Le Bureau des programmes d'investissement et de technologie de l'ONUDI (ITPO - Investment and Technology Programme Office) encourage vivement ce concept de transfert de technologie à travers la création d'entreprises conjointes ou « joint-venture » dans le secteur privé (appelées « piggy backing »). L'ONUDI cofinance le bureau ITPO basé au Royaume-Uni, qui considère que c'est là un moyen particulièrement efficace d'aider les exportateurs des pays en développement à surmonter les obstacles liés aux exigences SPS.

Il est recommandé de promouvoir davantage ce concept d'entreprise conjointe, à la fois à travers les antennes nationales ITPO en Europe et la mise en place de « Joint Venture Bureaux » (JVBs) par secteur, qui seraient chargés de mettre en relation les entreprises européennes et ACP ayant des intérêts commerciaux mutuels. Des structures telles que les grandes chambres de commerce, qui jouent déjà un rôle très actif dans le domaine de l'exportation (par exemple, les chambres de commerce de Londres, Birmingham ou Manchester au Royaume-Uni), pourraient être de précieux gestionnaires de tels programmes.

- **Problèmes juridiques éventuels**

Il n'est pas dans les compétences, ni encore moins dans les attributions de cette étude d'examiner si la législation SPS de l'UE peut ou non être contestée en vertu des règles de l'OMC. Néanmoins, au cours des recherches menées dans le cadre de cette étude, deux problèmes ont été identifiés comme pouvant légitimement faire l'objet d'un examen plus approfondi de la part d'un expert en droit :

- La traçabilité :

La réglementation 178/2002 prévoit que les entreprises alimentaires soient dotées d'un système de traçabilité couvrant l'ensemble des maillons de la chaîne alimentaire, « de la ferme à la table ». Ce système est destiné à fournir une information suffisante pour permettre de cibler avec précision les produits à risque devant être retirés des rayons alimentation. Ce qui permet d'éviter la désorganisation que peut provoquer une opération de retrait global. Selon l'argumentaire juridique,²¹ ces dispositions ne contreviennent pas en soi aux engagements communautaires sur le territoire de l'UE.

Mais le point de cette réglementation qui pourrait être contesté, c'est lorsque les importateurs appliquent les prescriptions aux pays en développement. Dans certains secteurs de production (par exemple, le cacao et le café), la majorité des petits exploitants « regroupent » leur production pour constituer ainsi des quantités exportables en vrac. Dans ces conditions, il est clair que la traçabilité n'est pas praticable, et l'impact potentiel de cette prescription de l'UE sera plus sensible pour les exportateurs des pays en développement où cette pratique est courante, que pour d'autres négociants.

Le fait que cette mesure ait un impact significatif sur une partie des fournisseurs amène certains à se poser la question de savoir si la prescription de l'UE n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. L'Accord SPS dispose clairement que même si un État membre est habilité à introduire une mesure, celle-ci doit être fondée sur des preuves scientifiques et appropriées au risque posé. L'impact de la traçabilité sur certains exportateurs ACP sera significatif et d'ici sa mise en application définitive, il y a suffisamment de temps pour examiner plus en profondeur les problèmes en question.²²

- Équivalence :

L'Accord SPS encourage les parties à reconnaître comme équivalentes les mesures SPS introduites par d'autres Membres, même lorsqu'elles sont différentes des leurs propres normes ou de celles en vigueur dans d'autres pays. Toutefois, il est courant d'entendre

²¹ "O'Connor – Sanitary and Phytosanitary Measures and Non Tariff Barriers to Trade under the WTO and Cotonou Agreements", 2002.

²² Bien que la Règlement 178/2002 soit entré en vigueur le 21/2/02, la prescription relative à la traçabilité (Art 68) ne s'appliquera qu'à partir du 1/1/05.

dire que l'UE a tendance à entendre par mesure « équivalente » mesure « identique » à celle prévue par sa propre législation.

Il faut admettre que cette pratique prive effectivement de sa substance l'Article 4.1 (qui reconnaît que des mesures différentes permettent d'atteindre le même niveau de protection sanitaire et phytosanitaire). C'est une disposition importante pour les pays en développement, dont les régimes de protection peuvent refléter des conditions climatiques, de développement et technologiques différentes de celles qui prévalent dans l'UE.

Pour savoir si ce domaine pose effectivement problème, il serait peut-être utile d'entreprendre une étude comparative entre les normes de l'UE, la législation internationale et les normes en vigueur dans les pays ACP. Cette étude permettrait de voir clairement s'il existe des domaines dans lesquels l'UE insisterait, de façon injustifiée, pour que ses normes soient acceptées et/ou irait jusqu'à imposer aux exportateurs des conditions qui n'ont aucune équivalence sur les autres marchés mondiaux.

Il est recommandé qu'un juriste expert en législation SPS/OMC examine ces deux questions, afin d'identifier si les pays ACP sont en droit d'engager devant l'OMC une action en réparation.

Annexes

Annexe A

Sigles, abréviations et acronymes

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique (États du Groupe)
BRC	British Retail Consortium
BSI	British Standards Institution
CBI	Centre for Imports from Developing Countries
CDE	Centre de développement des entreprises
CODEX	Codex Alimentarius
COLEACP	Comité de liaison Europe-Afrique-Caraïbes-Pacifique
CDP	Codes de pratique
EBA	Tout sauf les armes (Initiative)
CE	Commission européenne
ESA	European Spice Association
UE	Union européenne
EUREP	European Retailer Produce Working Group
EUROPAM	European Herb Association
FAO	Food and Agricultural Organization (UN)
FDA	Food and Drug Association (USA)
FSA	Food Standards Agency (UK)
FSFs	Food Safety Funds
OAV	Office alimentaire et vétérinaire
BPA	Bonne pratique agricole
GAFTA	Grain & Feed Trade Association
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OGM	Organismes génétiquement modifiés
BPF	Bonnes pratiques de fabrication
SGP	Système généralisé de préférences (tarifaires)
HACCP	Analyse des dangers, points critiques pour leur maîtrise
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
ISO	International Standards Organisation
CIC	Centre international pour le commerce
KEPHIS	Kenyan Phytosanitary Inspection Services
PMA	Pays les moins avancés
SDD	Seuil de détection
MPS	Milieu Programma Sierteelt
LMR	Limites maximales de résidus (de pesticides)
BNT	Barrières non tarifaires
OIE	Organisation internationale des épizooties
PIP	Programme Initiative pesticides
PPP	Partenariat public-privé

SGQ	Systèmes de gestion de qualité
SARA	Système d'alerte rapide pour les aliments
SFP	Strengthening Fishery Products Health Conditions
SGS	Société générale de surveillance
PME	Petite et moyenne entreprise
SPS	Mesure sanitaire et phytosanitaire
OTC	Obstacle technique au commerce
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OMC	Organisation mondiale du commerce

Annexe B

Principaux textes communautaires ayant une incidence majeure sur les exportations des pays ACP vers l'UE

- 1. Le Règlement 178/2002/CE** s'applique à des domaines très variés. Il établit les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, institue les procédures relatives aux questions de salubrité des aliments, et détermine le cadre et le rôle de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs). Il couvre également les concepts fondamentaux d'équivalence et de traçabilité.

Le Règlement codifie tous les stades de la chaîne de production, la transformation et la distribution de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, instituant ainsi le principe de base de « de la Ferme à la table ». Il fixe les principes généraux de la législation alimentaire, notamment l'analyse des risques, le principe de précaution et la défense des intérêts du consommateur, ainsi que les obligations générales des différents organismes présents dans la chaîne alimentaire et leurs responsabilités afférentes. Il établit également la prescription relative aux règles de transparence (pour l'accès public à l'information), aux systèmes d'analyse de données et d'alerte rapide, et définit le cadre opérationnel de l'AESA, y compris pour ses systèmes d'audit et de contrôle.

L'AESA a pour mission de fournir, en toute indépendance, des conseils scientifiques et techniques à l'UE pour lui permettre d'étayer sa législation et ses décisions dans le domaine de la sécurité des aliments et dans les domaines connexes de la santé des plantes, la santé des animaux et la protection de l'environnement. Le Règlement prévoit aussi que les pays tiers avec lesquels l'UE a conclu un accord peuvent être membres de l'AESA.

On observe une certaine évolution concernant le concept d'« équivalence » (Art 11²³). Le Règlement est en passe d'être modifié, dans le cadre de la révision de la Législation alimentaire, sur la base de l'Art 11 de la Directive 91/493 (relative au poisson et aux produits à base de poisson). Il dispose que, lorsqu'un pays n'a pas d'installations qui lui sont propres, les autorités de l'UE peuvent accepter comme étant « équivalente » la certification sanitaire délivrée par des organismes dûment habilités basés dans un autre pays. Les cas les plus fréquemment cités sont la Namibie, dont les produits peuvent être certifiés par les organismes d'homologation sanitaire d'Afrique du Sud et les autorités sanitaires compétentes de la Nouvelle-Zélande jouent le même rôle pour certains États insulaires du Pacifique.

- 2. la Directive 2000/29/CEE du Conseil** établit les prescriptions relatives à la délivrance de certifications phytosanitaires pour les plantes et produits végétaux importés, en vue d'éviter l'introduction d'organismes pathogènes sur le territoire de la Communauté. La législation codifie les végétaux interdits d'accès au territoire de l'UE lorsqu'ils sont contaminés par des organismes pathogènes (sauf dans les cas où la contamination est faible ou dans d'autres circonstances clairement spécifiées). La législation dispose que les principaux contrôles s'exerceront à travers

²³ La plupart des commentateurs de pays tiers ont fait valoir que l'UE n'a pas fait preuve de suffisamment de souplesse dans son interprétation du mot « équivalence » et qu'elle exige que les mesures hors UE soient plutôt « identiques » à ses propres normes.

des inspections pouvant avoir lieu dans les locaux du fournisseur étranger, et que les importations devront être accompagnées des certificats sanitaires appropriés. L'entrée de ces produits sur le territoire des États Membres de l'UE est contrôlée par les autorités nationales compétentes du pays concerné, normalement les services opérant aux points d'information CIPV, renforcés par d'autres points de contrôle aux frontières de la Communauté.

- 3. La Directive 93/43/CEE du Conseil** codifie les règles d'hygiène alimentaire qui régissent les produits d'origine animale et les systèmes et procédures HACCP. Une nouvelle réglementation sur l'hygiène va être mise en place, qui va consacrer le principe de la "Ferme à la table" par son intégration aux politiques d'hygiène et créer, pour la première fois, une politique d'hygiène unique, transparente, applicable par l'ensemble des professionnels de la chaîne alimentaire, et comprenant des mesures convenues de protection sanitaire des aliments. Cette nouvelle législation remplacera l'assemblage hétéroclite de règles régissant les différents secteurs et types de produits, qui présentent des lacunes notamment en ce qui concerne l'exploitation agricole et la production primaire.

Selon la nouvelle législation, la garantie de la sécurité des aliments par des inspections internes et des techniques modernes de contrôle des risques, incombe essentiellement aux producteurs de denrées alimentaires. Elle transpose 16 Directives relatives aux produits ainsi que la Directive 93/43 dans une nouvelle « Réglementation sur l'hygiène » constituée de 4 Règlements. Les trois premiers régissent l'hygiène générale des denrées alimentaires, l'hygiène des aliments d'origine animale et les contrôles officiels effectués sur les produits d'origine animale (destinés à la consommation humaine). Le quatrième règlement (relatif à la santé animale pour les produits d'origine animale) sera applicable à partir du 1er janvier 2005 et viendra durcir les prescriptions en matière de santé animale, tant au sein de la Communauté que pour les importations.

Cette nouvelle réglementation entraînera la suppression de certains règlements du journal officiel (notamment 14 à 24 ci-dessous).

- 4. Le Règlement 466/2001/CE** met à jour et complète l'ancienne législation dont la 315/93 et la 194/97 qui établit les limites maximales de résidus de pesticides (LMR) de certains polluants présents dans les denrées alimentaires. Il a été introduit dans le but de remédier aux écarts observés entre les législations des différents États membres sur les teneurs maximales en polluants, qui avaient des incidences négatives sur le Marché unique. Le Règlement fixe les principes de détermination des limites maximales de résidus de pesticides et spécifie les méthodes d'analyse et d'échantillonnage appropriées (visées dans la anciennes Directives, y compris la Directive 79/70/CEE, 98/53/CE et 2001/22/CE), ainsi que les procédures de surveillance. Elle prend également en compte les variables potentielles (séchage, dilution, transformation).

Les limites maximales autorisées s'appliquent aux nitrates présents dans les épinards et la laitue, les mycotoxines dont les aflatoxines présentes dans les noix, les fruits séchés, le lait, les produits transformés, les céréales séchées, ainsi que les métaux lourds (cadmium, plomb, mercure) présents dans le lait, l'alimentation des nourrissons, la viande y compris la volaille, les crustacés, les jus de fruit, le vin, les légumes et le monochloropropène-3 pour les protéines végétales et les sauces.

Le règlement prévoit également l'introduction d'une future loi régissant la teneur maximale des polluants présents dans l'alimentation des nourrissons, ainsi que les limites maximales à réviser tous les 5 ans.

-
5. **Le Règlement 1148/2002/CE** concerne les prescriptions de contrôle de conformité avec les normes commerciales de l'UE, applicables à la fois par les organismes d'inspection des États membres et des pays tiers.
 6. **La Directive 2000/13/CEE du Conseil** est une Directive cadre codifiant la législation générale sur l'étiquetage, la présentation et la publicité de l'ensemble des denrées alimentaires. Les règles régissant certains produits alimentaires sont intégrées à un certain nombre de Directives/Règlements applicables aux produits spécifiques.
 7. **La Directive 91/414/CEE du Conseil** fixe les principes d'établissement de la liste des pesticides autorisés et interdits. Elle permet à un pays de fixer provisoirement des LMR uniquement en l'absence de LMR propres à la Communauté. La Directive de base sera amendée aux fins d'actualisation, en y incorporant des dispositions de procédure rapide relatives aux produits à faible risque pour la protection des plantes, à la classification, l'étiquetage et l'emballage de produits dangereux, aux questions environnementales y compris l'entoxicologie et la protection des données. Les règlements communautaires 768/95, 86/362, 86/363 et 90/462 concernent les limites maximales autorisées dans les plantes et les produits d'origine animale et feront également l'objet de modifications.
 8. **Les Directives 2002/42/CEE, 2000/48/CEE et 2000/42/CEE du Conseil** font partie d'une série de "Directives²⁴ réglementant les LMR pour les céréales, les fruits et légumes, la viande, la volaille, les oeufs, le lait et certains autres produits.
 9. **Le Règlement 2092/91/CEE du Conseil** établit les normes de production, transformation, importation, inspection et certification, commercialisation et étiquetage des produits biologiques, transformés ou non transformés. Il a fait l'objet de plusieurs révisions, dont la dernière en date a donné lieu au Règlement 1804/99, pour tenir compte des normes régissant l'élevage biologique. Avant ce Règlement, la production était régie par les normes nationales. Le Règlement 2083/92 a modifié le Règlement 2092/91 concernant les importations en provenance de pays tiers pour inclure des dispositions relatives aux importations en provenance d'un pays tiers non inscrit sur la liste officielle des exportateurs de produits biologiques agréés par la Commission. Pour garantir une égale efficacité des normes d'inspection et de certification, les organismes de certification doivent répondre aux conditions énoncées dans le Guide ISO/65.
 10. **La Directive 2001/18/CEE du Conseil** est la principale législation qui autorise, à titre expérimental, l'introduction et la commercialisation des OGM sur le territoire de l'UE. Le Règlement 258/97/CE régit l'autorisation et l'étiquetage des « nouveaux aliments » dont les produits contenant des OGM. Les additifs et arômes à base d'OGM doivent être étiquetés conformément au Règlement 50/2000/CE. De nouveaux règlements ont été proposés sur la traçabilité et l'étiquetage des cultures génétiquement modifiées.
 11. **Le Règlement 1760/2000/CE**, qui modifie le Règlement 820/97/CE (conformément à la Directive 64/432/CEE) fixe les conditions d'identification, d'étiquetage et de promotion de la viande bovine et des produits à base de viande bovine. Les problèmes liés à l'ESB ("vache folle")

²⁴ Des commentateurs de pays tiers ont soulevé un certain nombre de questions concernant cet arsenal législatif et, notamment, les méthodes communautaires d'évaluation des risques, le manque d'assistance technique à la production des pays tiers, les procédures de première alerte et les dérogations pour les pays en développement, la détermination des LMR autorisées sur la base des normes du Codex et la détermination des LMR à des niveaux détectables, conformément à la pratique internationale.

dans l'UE ont été à l'origine du Règlement, qui renforce les anciennes mesures visant à améliorer la transparence et les conditions de commercialisation, notamment en matière de traçabilité. Il établit un système d'identification et d'enregistrement (marque auriculaire, bases de données informatisées pour le traçage des animaux, systèmes d'étiquetage obligatoire établissant un lien clair entre l'animal et le produit à base de viande, système d'étiquetage volontaire à des fins autres, et création d'organismes d'homologation de cet étiquetage dans les pays tiers.

- 12. La Directive 97/78/CEE** codifie les inspections vétérinaires sur les importations vers l'UE en provenance des pays tiers.
- 13. La Directive 91/497/CEE** modifiant la Directive 64/433/CEE et modifiée par la Directive 95/23/CE, fixe les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de viandes fraîches destinées à la consommation humaine, provenant d'animaux domestiques appartenant aux espèces bovine, porcine, ovine et caprine, ainsi que de solipèdes domestiques. Elle fixe aussi les conditions à remplir par les abattoirs et les règles régissant les tests de résidus ; elle reconnaît pour chaque État membre de l'UE la nécessité de dresser une liste des établissements agréés. Elle codifie les procédures d'inspection à respecter par le vétérinaire au sein de ces établissements, des inspections sur place et de vérification post mortem.
- 14. La Directive 92/116/CEE** (modifiant la Directive 71/118/CEE) concerne les problèmes de santé affectant la production et la mise sur le marché d'importations de viandes de volaille fraîches en provenance de pays tiers. Elle fixe les règles de santé à respecter pour la production et la mise sur le marché de viandes fraîches, les formalités administratives à remplir, la teneur en résidus dans les viandes de volaille, l'obligation d'établir la liste des abattoirs agréés, ainsi que les inspections à effectuer sur place et les types de certificat sanitaire exigés. Le Chapitre III de la présente Directive stipule que les produits importés doivent provenir d'établissements agréés dans des pays agréés, que les normes sanitaires en vigueur dans ces abattoirs (volaille) doivent être au moins équivalentes à celles en vigueur dans l'UE, fixe les normes des usines de découpage des pays tiers, codifie le stockage en chambre froide, ainsi que l'hygiène du personnel, des locaux et des équipements, fixe les conditions d'inspection vétérinaire avant l'abattage et les règles d'hygiène à observer pour l'abattage et la manutention des viandes fraîches, l'inspection post mortem, ainsi que les conditions sanitaires de surveillance du stockage, d'emballage et de transport.
- 15. La Directive 77/96/CEE** du 21 décembre 1976 relative à la recherche de trichines (*Trichinella spiralis*) lors des importations, en provenance des pays tiers, des viandes fraîches provenant d'animaux domestiques de l'espèce porcine, modifiée en dernier lieu par la Directive 94/59, la Directive 72/461/CEE (viandes fraîches) et la Directive 80/215/CEE (produits à base de viande).
- 16. La Directive 77/99/CEE du Conseil** du 21 décembre 1976, relative à des problèmes sanitaires en matière de production et de mise sur le marché de produits à base de viande et de certains autres produits d'origine animale, modifiée en dernier lieu par la Directive 97/76/CE.
- 17. La Directive 89/437/CEE du Conseil** du 20 juin 1989, relative à des problèmes sanitaires et d'hygiène en matière de production et de mise sur le marché de produits à base d'œufs, modifiée en dernier lieu par la Directive 96/23/CE.

-
18. **La Directive 91/492/CEE du Conseil** du 15 juillet 1991, fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des mollusques bivalves vivants, modifiée, entre autres, par la Directive 97/79/CE.
 19. **La Directive 91/493/CEE du Conseil** du 22 juillet 1991, fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche, (modifiée, entre autres, par la Directive 97/79/CE 97/296 et ses modifications ultérieures dont la 2001/111) établit une liste de trois pays à partir desquels l'importation de produits de la pêche pour la consommation humaine est autorisée (Listes 1 et 2). La Décision 2001/4 stipule que les pays de la Liste 2 ne seront plus autorisés à écouler leurs produits sur les marchés de l'UE. D'autres textes de la législation comprennent la Directive 92/48 (bateaux de pêche-bateaux congélateurs), la Décision 93/25/CEE (traitement thermique) les Décisions 93/140, 93/351, 93/383 (parasites, mercure et biotoxines) et la Décision 94/356/(HACCP).
 20. **La Directive 91/495/CEE du Conseil** du 27 novembre 1990, concernant les problèmes sanitaires et de police sanitaire relatifs à la production et à la mise sur le marché de viandes de lapin et de viandes de gibier d'élevage.
 21. **La Directive 92/45/CEE du Conseil** du 16 juin 1992, concernant les problèmes sanitaires et de police sanitaire relatifs à la mise à mort du gibier sauvage et à la mise sur le marché de viandes de gibier sauvage, modifiée en dernier lieu par la Directive 97/79/CE.
 22. **La Directive 92/46/CEE du Conseil** du 16 juin 1992, arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait (et la Directive 89/362/CEE fixant les conditions générales d'hygiène des exploitations de lait), modifiée en dernier lieu par la Directive 96/23/CE.
 23. **La Directive 92/48/CEE du Conseil** du 16 juin 1992 fixant les règles minimales d'hygiène applicables aux produits de la pêche obtenus à bord de certains navires conformément à l'article 3 paragraphe 1 point a) i) de la Directive 91/493/CEE.
 24. **La Directive 92/118/CEE du Conseil** du 17 décembre 1992 définit les conditions de police sanitaire ainsi que les conditions sanitaires régissant les échanges et les importations dans la Communauté de produits non soumis, en ce qui concerne lesdites conditions, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A chapitre Ier de la Directive 89/662/CEE et, en ce qui concerne les pathogènes, de la Directive 90/425/CEE, modifiée en dernier lieu par la Directive 97/79/CE. Ces produits incluent, entre autres, le lait et produits à base de lait non destinés à la consommation humaine, les boyaux d'animaux, les peaux d'ongulés, certains aliments pour animaux, les os et produits à base d'os, les protéines animales transformées, le sang et les produits sanguins, les produits apicoles et certains produits à base de volaille, les viandes de lapin et viandes de gibier d'élevage. La Directive exige que les produits importés dans l'UE proviennent des établissements des pays tiers répondant aux normes fixées, et fassent l'objet d'inspections sur place effectuées par le Comité vétérinaire de l'UE.

Note : la plupart des textes visés aux titres 14-24 seront transposés dans les nouveaux règlements régissant l'hygiène alimentaire.

Analyse statistique des exportations ACP vers l'UE par groupe de produits

Annexe D

Guide des statistiques à l'Annexe C

Les statistiques relatives aux exportations des pays ACP vers l'UE sont présentées sous 9 intitulés de produits (de 1 à 9) et réparties en 4 groupes (de A à D) :

- Produit 1 : Animaux vivants, y compris volaille et oiseaux (HS Ch 1).
Groupe A : Animaux vivants
- Produit 2 : Viande et abats (y compris sous forme congelée), animaux, volaille, oiseaux, canard et lapin (HS Ch 2).
- Produit 3 : Poisson frais, congelé et séché (HS Ch 3)
Groupe B : Viande et poisson (y compris sous forme congelée)
- Produit 4 : fruits et légumes, noix, café, thé et céréales, y compris légumes comestibles dont fruits comestibles frais, séchés et congelés (HS Ch 7) et noix dont grains de café séché (HS Ch 8), thé et épices séchés (HS Ch 9), céréales et farine (HS Ch 10 et 11), oléagineux (HS CH 12) et gomme laque, gomme arabique et résines (HS Ch 13) et autres produits à base de matières végétales (HS Ch 14).
- Produit 5 : Fleurs coupées, arbres et plantes vertes (HS Ch 6).
Groupe C : Agriculture et Horticulture
- Produit 6 : Préparations à base de viande et de poisson, hors congélation (HS Ch 16) et produits laitiers, y compris lait et fromage (HS Ch 4).
- Produit 7 : Sucre et confiseries à base de sucre (HS Ch 17).
- Produit 8 : Cacao et confiseries à base de cacao (HS Ch 18).
- Produit 9 : Préparations à base de céréales dont les pâtes, le pain et les biscuits (HS Ch 19) ; Préparations à base de matières végétales, de fruits, de noix et d'autres végétaux (HS Ch 20) et huiles animales, végétales et graisses, y compris la margarine (HS Ch 15).
Groupe D : Denrées alimentaires transformées

Annexe E

Analyse statistique des économies ACP – répartition par secteur économique, par contribution au PIB et à l'emploi

	Agriculture		Industrie		Services		Indice de développ humain
	PIB	Emploi	PIB	Emploi	PIB	Emploi	
<u>Afrique</u>							
Angola	6	85	70	6	24	9	0,405
Bénin	36	75	14	nc	50	nc	0,411
Botswana	4	60	44	nc	52	nc	0,593
Burkina Faso	31	90	28	nc	41	nc	0,303
Burundi	50	85	18	nc	32	nc	0,321
Cameroun	44	70	20	13	36	17	0,528
Cap-Vert	11	65 est	17	nc	72	nc	0,688
RCA	55	80	20	nc	25	nc	0,371
Tchad	38	80	13	nc	49	nc	0,367
Comores	40	80	4	nc	56	nc	0,510
Congo	10	60	48	nc	42	nc	0,507
Congo (RDC)	64	65 est	11	16 est	25	19 est	0,430
Côte d'Ivoire	30	68	15	nc	55	nc	0,420
Djibouti	3	30	10	nc	87	nc	0,447
Guinée équatoriale	20	50	60	nc	20	nc	0,555
Erythrée	17	80	29	8	54	12	0,408
Éthiopie	52	80	11	8 est	37	12 est	0,309
Gabon	10	60	60	15	30	25	0,592
Gambie	21	75	12	4	67	17	0,396
Ghana	36	60	25	15	39	25	0,356
Guinée	24	80	38	7	38	13	0,394
Guinée-Bissau	54 est	82	15 est	nc	31 est	nc	0,331
Kenya	24	75	13	nc	63	nc	0,508
Lesotho	18	86	38	nc	44	nc	0,569
Liberia	60	70	10	8	30	22	-
Madagascar	38	75	12	nc	50	nc	0,483
Malawi	40	86	19	nc	41	nc	0,385
Mali	45	80	17	nc	38	nc	0,380
Mauritanie	25	65	29	nc	46	nc	0,451
Maurice	6	14	33	36	61	50	0,761
Mozambique	44	81	19	6	37	13	0,341
Namibie	11	47	28	20	61	33	0,632
Niger	41	90	17	6	42	4	0,293
Nigeria	40	70	40	10	20	20	0,439
Rwanda	46	90	20	nc	34	nc	0,382

	Agriculture		Industrie		Services		Indice de développement humain
	PIB	Emploi	PIB	Emploi	PIB	Emploi	
Afrique							
Sao-Tome-et-Princip	25	60	10	nc	65	nc	0,547
Sénégal	18,5	70	20,5	nc	61	nc	0,416
Seychelles	3	30	23	15 est	74	55 est	0,786
Sierra Leone	43	66	27	nc	30	nc	0,252
Somalie	65	71	10	nc	25	nc	nc
Soudan	43	80	17	7	40	13	0,477
Swaziland	10	25	43	nc	47	nc	0,655
Tanzanie	48	80	17	7	35	13	0,415
Togo	42	65	21	5	37	30	0,471
Ouganda	43	77	17	8	40	15	0,409
Zambie	18	85	27	6	55	9	0,420
Zimbabwe	11	66	14	10	75	24	0,555
Caraïbes							
Antigua-et-Barbuda	4	11 est	19	11 est	77	78 est	0,833
Bahamas	3	5	7	5	90	90	0,844
Barbade	6	10 est	16	15 est	78	75 est.	0,858
Belize	18	27	24	18	58	55	0,777
Dominique	18	40	23	32	59	28	0,793
Rép. dominicaine	11	17	34	24	55	59	0,729
Grenade	8	24	24	14	68	62	0,785
Guyane	36	60	32	nc	32	nc	0,709
Haïti	30	66	20	25	50	9	0,440
Jamaïque	7	21	28	19	65	60	0,735
St-Kitts-et-Nevis	4	50	26	nc	71	nc	0,798
Ste-Lucie	8	40	20	20	73	40 est	0,728
St-Vincent-et Grenadines	10	26	26	17	64	57	0,738
Surinam	13	50	22	nc	65	nc	0,766
Trinité-et-Tobago	2	10	43	26	55	64	0,793
Pacifique							
Îles Cook	17	24	8	15	75	56	nc
Fidji	17	70	25	nc	58	nc	0,769
Kiribati	30	65	7	nc	63	nc	
Îles Marshall	14	21	16	21	70	58	nc
Micronésie	50	70	4	nc	46	nc	nc
Nauru	nc	85	nc	nc	nc	nc	nc
Niue	nc	90	nc	nc	nc	nc	nc
Palau	nc	20	nc	nc	nc	nc	nc
Papouasie-Nouvelle-Guinée	30	60 est	37		33	nc	0,542
Samoa	16	65	18	5	66	30	0,771
Îles Salomon	42	75	11	5	47	20	0,614
Tonga	30	65	10	nc	60	nc	nc
Tuvalu	nc	90	nc	nc	nc	nc	nc
Vanuatu	26	65	12	5	62	30	0,623

Source : CIA, The World Fact Book 2002

Annexe F

Personnes et organisations consultées, publications et documents de référence utilisés pour cette étude

Personnes consultées

- Derek Akintade, Policy Division, Department of International Department, Londres.
- Dr Patrick Antoine, Caribbean Regional Negotiating Machinery, La Barbade
- Steve Ashley, Plant Health Policy Division DEFRA, York, Royaume-Uni.
- M. H. Belveze, (DG SANCO) Commission européenne, Bruxelles.
- Pierre Berthelot *et al.*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, Royaume-Uni
- M. P. Binard, CIME, Secrétariat.
- Mr. C. Bowers, Food Standards Agency, Royaume-Uni.
- Lucien Brewer, Food Standards Agency, Royaume-Uni
- Ms Georgina Brown, Animal Health & Welfare, DEFRA, York, Royaume-Uni
- Mr Ken Burnett, Chartered Institute of Purchasing & Supply, Stamford, Lincolnshire
- Ms S. Byrne, British Standards Institute, Royaume-Uni.
- Melle Carmel Cahill, Direction générale Alimentation, Agriculture et Pêche, Division Economies des États non membres, OCDE.
- Justin Cartner, Food Safety Network, Guelph, Ontario, Canada
- Ms N. Clarke, Permanent Mission of Barbados, Genève.
- Mr J. Corner, National Dried Fruit Association, Londres.
- Prof. Julia Caswell, University of Massachusetts, États-Unis.
- M. W. Daelman, Autorité européenne de sécurité des aliments, Bruxelles.
- Mr A. Dart, Milk & Milk Products Division, DEFRA
- Dr A. Douat, Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales, Côte d'Ivoire
- Mr A. Dryland, Service Inspection des produits, Verzijden, Pays-Bas.
- Dr. H. Fanny, Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales, Côte d'Ivoire.
- M. R. Griffin, Santé des végétaux, FAO, Rome.
- Mr M. Flew, UE Food & Veterinary Offices, Plant Health Origin and Distribution, Irlande.
- Mr Chris Gadsden, International Meat Traders Association, Londres.
- Mr N. Garbutt, Représentant Eurepgap au Royaume-Uni.
- Mr D. Gill, British Standards Institute, Chiswick Royaume-Uni.
- Ms J. Le Gosles, UE Food Veterinary Office (Fisheries) Grange, Irlande.
- Prof. R. Gosling, Centre for International Studies Stanford, États-Unis.
- Dr D. Guenther, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eshborn, Allemagne.

-
- Mme C. Guichard, COLEACP, Paris.
 - Mr. S.K. Gujudhar, International Trade Centre, Genève.
 - Mr R. Hardy, The Soil Association, Bristol, Royaume-Uni.
 - Dr V. Hegaty, Institute of Food Law (États-Unis).
 - Dr S. Henson, University of Guelph, Canada.
 - Mr D. Hirst, COLEACP Droitwich, Royaume-Uni.
 - Mr. S. Hutchins, Food (Food of Animal Origin) Veterinary Inspectorate, Grange, Dublin, Irlande.
 - Secrétariat, Jamaica Exporters Association.
 - Dr A. Kanoute, Consumers International (Afrique) Harare, Zimbabwe
 - Dr C.J. Kedera, Plant Health Inspection Services, Nairobi, Kenya
 - Mr P. Kilby, Plant Health Service, Department for Environment, Food & Rural Affairs, York, Royaume-Uni.
 - Dr P. Koe, Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales, Abidjan, Côte d'Ivoire.
 - Mr J. Knoppers, Commission européenne, Bruxelles.
 - Mr Kuriji, Ouganda Fish Packers, Kampala, Ouganda.
 - Mr H. Laakso, Représentation de l'UE, Guyane.
 - Melle M. Laure, représentante de la COLEACP en Afrique.
 - Ms Joanne Mabbott, Ethical Trading Initiative, Londres EC1.
 - Mr Rod McArthur, Meat & Meat Products, DEFRA, Londres.
 - Mr P. Mackenzie, Sea Products International, Birmingham, Royaume-Uni.
 - Mr Max Merbis, Centre for World Food Studies, Amsterdam, Pays-Bas.
 - Mr R. Matipa, COMESA (Agriculture) Lusaka, Zambie
 - Mr K. Morgan, The Soil Association, Bristol, Royaume-Uni.
 - Dr C. Mosha, Codex Contact Tanzanie Bureau of Standards, Dar es Salaam, Tanzanie.
 - Dr Hans Murau, European Spice Association.
 - Mr D.J. Mwakyembe, Tanzanie Bureau of Standards, Ministry of Industry & Trade, Dar es Salaam, Tanzanie.
 - Dr C. Mwila, COMESA, Lusaka, Zambie.
 - Mr G. Nettleton, Plant Health Division, DEFRA
 - Dr S. Nmaburete, Ministry of Industry & Trade, Maputo, Mozambique.
 - Melle C. Nolan, Chef Secteur Produits et protection des végétaux, DG Santé et Protection des consommateurs, Bruxelles.
 - M. Orlinski, EPPO, Organisation pour la protection des végétaux, Paris.
 - Mr A. Palmer, Tesco Supermarket Chain, Londres, Royaume-Uni.
 - Mr K. Patel, UK Food Standards Agency (Veterinary), Londres.
 - Dr J. Pearson, Office des épizooties internationales, Paris, France.
 - M. D. Philippe, Commission européenne « Programme Alerte rapide pour l'alimentation et les aliments pour animaux », Bruxelles.
 - M. E. Poudelet, Commission européenne, Unité Risque biologique, Bruxelles.

-
- Ms Susan Prowse, Trade Division, DFID.
 - Ms Renkins, Commission européenne SANCO DG Sécurité des aliments.
 - Mrs G. da Silva, Institute for Quality and Standards, Maputo, Mozambique.
 - M. M. Roberts, Comité SPS de l'OMC, Genève, Suisse.
 - Ms A. Robbins, Ministry of Agriculture, Kingston, Jamaïque.
 - Mr M. Scannell, Commission européenne DG SANCO Questions alimentaires internationales, Bruxelles.
 - Secrétariat, Sea Fishing Industry Association.
 - Mr Wayne Seex, National SPS Enquiry Point, DEFRA, Londres.
 - Ms M. Sowrey, Department for Environment Food & Regional Affairs, Trade Policy Unit, Londres.
 - Mr Jeremy Smith, GAFTA, Londres EC2.
 - Mr M. Spence, Caribbean Negotiating Machinery, Christ Church, La Barbade.
 - Dr G. Spiegel and Mr S. Thirkell, Sainsbury Supermarkets Group, Londres.
 - Melle G. Stanton, OMC, Genève.
 - Melle G. Straszburg, Commission européenne (Division Protection sanitaire et sécurité des aliments), Bruxelles.
 - Mr Kevin Swoffer, British Retail Consortium, Londres SW1.
 - Prof. W. B. Traile and Prof. A. Swinbank, Department of Agricultural and Food Economies, University of Reading, Royaume-Uni.
 - M. N. Ustun, Eurepgap/Food Plus GmbH, Cologne, Allemagne.
 - Melle S. Raven, M. P. Von Trof, Milieu Programme, Siertelt, Pays-Bas.
 - M. P. Vallet, Office des épizooties internationales, Paris.
 - M. M. Vereecke, Commission européenne (Section Phytosanitaire) DG 6, Bruxelles.
 - M. M. Weijtens, Commission européenne (Risque biologique /Législation alimentaire) Bruxelles.
 - Mr G. Warren, British Standards Institute, Chiswick, Londres.
 - Ms E. West, EFSIS (European Food Safety Inspection Service) Milton Keynes, Royaume-Uni.
 - Mr C. White, Eurofruit, Nine Elms, Londres.
 - M. A. Wiig, CMI, Norvège.
 - Mr J. Wilson, Banque mondiale, Washington DC, États-Unis.
 - Mr Calle Wilson, Sainsbury Supermarkets, Londres.

Réunions organisées avec

- M. R. Veelenturf, SGS Agro, Spykenesse, Pays-Bas.
- Ms A. van Beuzekom, Centre for Imports from Developing Countries, Rotterdam, Pays-Bas.
- M. P. Chotard, expert en produits de la pêche ; Ms H. Dodet, expert en fruits et légumes, Centre de développement des entreprises, Bruxelles.

-
- M. G. Stinglamber, Programme Initiative pesticides, COLEACP, Bruxelles
 - Mr A. Randell (Codex Alimentarius)
 - Mr G. Vaast (MRL)
 - Mr J. Makihokkonien (Traçabilité)
 - M. Jouve (Qualité des aliments/Hygiène)
 - Mr E. Buttriff (Coopération technique).
 - Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome
 - Dr O'Connor, O'Connor & Co (Juristes européens), Bruxelles.

Documents de référence

- Rapport 2001 sur les politiques agricoles dans les économies émergentes en transition, OCDE. Cahill & Brooks.
- Les obstacles au commerce en Europe et les pays en développement, 2002. Commission européenne.
- Case Studies of Food Quality Management Systems. Hooker & Caswell.
- HACCP – An International Trade Standard. Caswell & Hooker.
- The Effect of Stricter Foreign Regulations on Food Safety Levels in Developing Countries: A Study of Brazil. Donovan, Caswell & Salay.
- Model of the Effect of Mandating Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP). Wang, Sun & Caswell.
- « Race to the Top » a case study of food safety standards and Afriquen exports. Osuki, Wilson & Sewadah. Banque mondiale.
- Quantifying the Trade Impact of Sanitary and Phytosanitary Standards. Oyejide, Ogunkola & Bengkole, Université d'Ibadan, Nigeria.
- SPS Standards and Developing Countries: The Need for Differentiation. Merbis & Keyser.
- Rapport sur le système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, 2002. Commission européenne.
- Case Studies to Determine Technical Assistance Needs For Developing Countries 2001. Henson, Gascoigne, Londas, Mwambazi & Rensburg et al.
- Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Developing Countries 2000. University of Reading. Henson, Loader, Swinbank, Bredahl & Lux.
- Recent Developments in UE Pesticide Regulation and their Impact on Imports of Tropical Fresh Produce 2001. UK Tropical Agricultural Association.
- Building Capacity for Biotechnology, Food Quality and Safety and Phyto and Zoosanitary Standards 2001. Document de travail de la FAO
- Note d'information pour le Sommet mondial sur l'alimentation organisé à Rome en 2002, IFOAM.
- A Cost Benefit Framework for Allocating SPS-related Technical Assistance 2002 Kalstad & Wiig.

-
- L'importance de la qualité et de la sécurité des aliments pour les pays en développement. FAO.
 - Processed Food Safety in Developing Countries 2000. Humpal & Guenette.
 - The Development Challenge in Trade: Sanitary and Phytosanitary Standards 2000. Banque mondiale.
 - Economics of Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) FAO.
 - Commerce international et système HACCP. FAO.
 - Les Bonnes pratiques de fabrication (BPF) et Analyse des dangers, points de contrôle pour leur maîtrise (HACCP) Document de travail de la FAO.
 - Costs to Upgrade the Bangladesh Frozen Shrimp Processing Sector to Adequate Technical and Sanitary Standards and to Maintain a HACCP Programme. Cato & Santos.
 - International Standards and the WTO 2002. S. Charnovitz.
 - Market Access, Sustainable Management Standards and Technical Équivalence 2002. T. Rotherhem.
 - The SPS Agreement of the WTO and International Organisations: The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Protection Convention and the International Office of Epizooties 1998. Stewart & Johanson.
 - The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the WTO; An Assessment after Five Years 2000. D. Victor.
 - The Economics of HACCP: Costs and Benefits. L. Unnevehr, Department of Agricultural and Consumer Economics. University of Illinois.
 - How Quality Management Metasystems are affecting the Food Industry. Caswell, Bredahl & Hooker.
 - The Impact of Implementing SPS and TBT Agreements: Case of Fish Exports to UE by Tanzanie. Musonda & Mbowe.
 - Cost of Compliance of Sanitary and Phytosanitary Requirements in Beverages and Spices in Sri Lanka. A. Heart.
 - Réflexions sur la législation alimentaire européenne, 1998. S. Micossi DGIII Commission européenne.
 - Le système HACCP dans l'industrie des produits de la pêche. FAO.
 - Sanitary and Phytosanitary Measures and their impact on Kenya. Dr H. Noor.
 - International Standards for Phytosanitary Measures. R. Griffin IPPC Secretariat.
 - Developments since the fourth WTO Ministerial Conference. The International Centre for Trade and Sustainable Development and the International Institute for Sustainable Development.
 - Assistance technique et renforcement des capacités, 2003. The International Centre for Trade and Sustainable Development et the International Institute for Sustainable Development.
 - Normes sanitaires internationales, 2002. Office international des épizooties.

-
- Policies for Sustaining Food and Agriculture in the South Pacific 1996. Programme FAO et South Pacific Regional Environment.
 - Report on the meeting on Vulnerability of Small States 1999. European Centre on Pacific Issues.
 - Components of HACCP costs to industry 1998. Martin & Anderson. Research Triangle Institute.
 - A Real Option Approach to Valuing Food Safety Risks 1998. V. Salin, Department of Agricultural Economics, Université du Texas A & M.
 - Recent Developments in UE Pesticide Regulations and their Impact on Imports of Tropical Fruit Produce 2001. D. Hirst COLEACP.
 - Fruits et légumes frais, 2002. Centre de promotion des importation en provenance des pays en développement.
 - Les conditions d'accès au marché pour les pays les moins avancés, 2001. Sous-comité de l'OMC chargé des PMA.
 - Process and Production Methods – Implications for Developing Countries 2000. Briefing Paper for Centre for International Trade, Economics and Environment (CUTS). Tatarwal & Mehta.
 - A Guide for Laboratories in Developing Countries 2001. J. Brodesser.
 - Bridging the Standards Divide 2001. J. Wilson. Banque mondiale.
 - Les problèmes de salubrité alimentaire dans le monde en développement, 2000. Dossier technique de la Banque mondiale n°. 469.
 - Normes, commerce et développement, 2002. J. Wilson. Banque mondiale.
 - Exportation de produits de la pêche, 1998. Centre de promotion des exportation des pays en développement.
 - A Framework for Evaluating Non-Tariff Barriers to Trade Related to Sanitary and Phytosanitary Regulation 1999. Hooker & Caswell.
 - Survey Instruments for a Cost Study of HACCP in the Seafood Industry 1998. Calatore & Caswell.
 - TED Case studies: Botswana Cattle and Trade. F.W. HaOui.
 - SPS Standards and Developing Countries: the need for differentiation 2001. Keyzer & Merbis.
 - TED Analysis case: Health Regulations as Trade Barriers Research Paper.
 - Guide général à l'intention des autorités nationales des pays tiers, sur les règles à suivre pour l'importation d'animaux vivants et de produits d'origine animale dans l'UE, 2001. Office alimentaire et vétérinaire de l'UE.
 - Quality and Safety Aspects in the Trade with Fresh Fruit and Vegetables 2002. D. Gunther, Division Développement rural, GTZ.
 - A Modelling Framework for Assessing the Trade Impact of SPS and TOT Regulations 1997. T. Josling, Stanford University.
 - Sanitary and Phytosanitary Measures and Non-Tariff Barriers to Trade under the WTO and Cotonou Agreements 2002. O'Connor & Company.