E. HANAK, E. BOUTRIF, P. FABRE, M. PINEIRO, (éditeurs scientifiques), 2002. Gestion de la sécurité des aliments dans les pays en développement. Actes de l'atelier international, CIRAD-FAO, 11-13 décembre 2000, Montpellier, France, CIRAD-FAO. Cédérom du CIRAD, Montpellier, France.

Nouvel environnement de commerce international et pays en développement : L'impact des accords SPS et OTC

E. BOUTRIF, M. PINEIRO

FAO, Service de la qualité et des normes alimentaires, via delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie. Adel : Ezzedine.Boutrif@fao.org, Maya.Pineiro@fao.org

Résumé
Avec la conclusion en 1994 du Cycle de l'Uruguay des négociations internationales sur le commerce et la création simultanée de l'Organisation Mondiale du Commerce, les produits agricoles et agroalimentaires sont rentrés pleinement au sein des accords qui gouvernent le commerce international. Les tarifs douaniers et quotas ayant été considérablement réduits, la place centrale revient dès lors aux normes réglementaires comme sources potentielles de barrières au libre-échange. De telles mesures, dont l'objet principal est d'assurer la sécurité des aliments, la protection des consommateurs et la santé des plantes et des animaux, sont régies par deux accords annexés à l'accord général sur le commerce : l'Accord Sanitaire et Phyto-sanitaire (SPS) et l'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC). Ces accords prévoient une assistance spécifique aux pays en développement, afin de faciliter leur accès aux marchés agricoles et agroalimentaires en pleine expansion. Le bilan préliminaire, après 6 années de mise en œuvre, suggère qu'il faille davantage d'efforts pour rendre le système international de commerce plus transparent et plus favorable aux pays en développement.

Introduction

Le commerce international agricole a doublé depuis 1980, pour atteindre 450 milliards de dollars par an. La mondialisation des marchés a engendré le besoin d'accords assurant des conditions de commerce équitable et efficace, basés sur le principe d'accès équitable aux marchés. Ce besoin se retrouve dans les conclusions des accords du Cycle de l'Uruguay de négociations multilatérales de commerce en 1994 et la création simultanée de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Ces accords ont abouti à une baisse importante de tarifs douaniers et de restrictions quantitatives aux marchés des produits agricoles et agroalimentaires. Dans le même temps, il a été reconnu que des obstacles techniques (non tarifaires) au commerce (OTC) et en particulier des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), quand elles sont appliquées sans discrimination, peuvent bloquer l'accès à ces marchés. Afin de limiter ce problème, l'Accord SPS et un Accord OTC modifié ont été signés et annexés à l'accord général sur le commerce. Ces accords fixent des conditions de transparence et d'égalité de traitement pour l'application de mesures réglementaires. Pour les pays en développement, ils prévoient un traitement spécifique et différentié, en reconnaissance du fait que ceux-ci peuvent avoir plus de difficultés à satisfaire aux nouvelles mesures réglementaires.

L'impact des nouveaux accords sur les pays en développement

S'il est indéniable que les accords SPS et OTC ont augmenté la transparence, établit des procédures claires de règlement de différends, et posé les bases d'une harmonisation progressive de mesures nationales, un débat subsiste concernant les véritables avantages retirés par les pays en développement avec ce nouveau système. Notamment, plusieurs pays estiment qu'ils rencontrent davantage de difficultés à accéder à certains marchés agricoles et agroalimentaires, en raison de la montée en puissance de mesures non-tarifaires. Aussi devient-il important d'analyser l'impact de ces accords sur les exportations des pays en développement, afin d'identifier les voies à suivre pour réduire des effets potentiellement néfastes.

La FAO (Orgsanisation Mondiale de l'Agriculture et l'Alimentation des Nations Unies) mène actuellement une étude globale sur l'impact économique des Accords SPS et OTC dans les pays en développement. Les résultats seront disponibles à la mi-2001. D'autres études suggèrent déjà que le commerce « perdu » en raison des difficultés de satisfaire aux mesures SPS peut être très important. La Faculté d'Economie Agricole et Agroalimentaire de l'Université de Reading (HENSON et al., 2000) a récemment évalué sur la base d'études de cas l'impact de mesures sanitaires et phytosanitaires sur les exportations des pays en développement de divers produits alimentaires vers l'Union Européenne (UE) : viande et crevettes d'Inde, poissons de Vietnam, pommes de terre d'Egypte, poissons frais des pays d'Afrique de l'Est, produits horticoles de Zimbabwe,… Les auteurs de l'étude ont conclu à l'existence de pertes commerciales significatives liées aux difficultés de suivi des normes SPS. Une étude de la Banque Mondiale concernant les effets de la nouvelle réglementation européenne, plus restrictive, sur les teneurs admises en aflatoxine sur les pays africains exportateurs d'arachide vers l'UE a montré que les pertes pouvaient atteindre la somme de US$ 250 millions (OTSUKI et al., 2000).[1] L'étude de la FAO sur l'impact de l'interdiction, entre août et décembre 1997, par l'Union Européenne des importations de crevettes provenant du Bangladesh a estimé le coût de cette interdiction à US$ 14,6 millions (CATO, 1998 ; CATO et LIMA DOS SANTOS, 1998).

Les chercheurs de l'Université de Reading ont conclu que nombre de facteurs influençaient l'aptitude des pays en développement à satisfaire aux exigences SPS des pays développés, les plus importants étant : (i) le niveau d'accès à l'information et à l'expertise scientifique et technique, et (ii) l'incompatibilité des exigences SPS des pays développés avec les systèmes de production et/ou de commercialisation des pays en voie de développement. L'étude révèle également les contraintes considérables liées aux ressources et aux infrastructures des pays en développement et leur inaptitude à non seulement satisfaire les exigences SPS des pays développés, mais aussi – facteur tout aussi important pour les partenaires commerciaux - à en faire la preuve quand ces exigences sont satisfaites.

Les pays en développement estiment que leurs partenaires commerciaux dans les pays avancés ne prennent pas suffisamment en compte leurs besoins lorsqu'ils fixent des normes SPS. Ainsi, ils considèrent que le délai accordé entre la notification et l'application des conditions SPS (généralement pas plus de 60 jours) est trop court. Enfin, ils estiment que l'appui technique pour les aider à faire face au nouvel environnement des échanges internationaux est encore insuffisant.

Pour partie, le problème réside dans le niveau de participation , insuffisant jusqu'à présent, des pays en développement aux Accords SPS et au développement des mesures résultant de ces accords. En particulier, ils ne participent pas de manière efficace au mécanisme de

[1] Voir l'article dans cette collection de DIMANCHE et KANE décrivant la démarche du Sénégal pour faire face à ces nouvelles restrictions.

transparence, car manquant de l'expertise pour répondre aux notifications dans le délai de 60 jours. Ils manquent également d'expertises pour mener des évaluations du risque quand leurs propres réglementations SPS sont différentes de celles des pays développés, ou encore pour participer au système de règlement Enfin, leur participation aux organismes internationaux qui fixent les normes (Commission du Codex Alimentarius, Convention Internationale pour la Protection des Plantes, Office Internationale des Epizooties) est souvent limitée en effectifs et en compétences, et ne permet pas d'assurer la prise en considération de leurs préoccupations et intérêts.des différends de l'OMC, comme défenseur ou comme plaignant.

Solutions possibles

Pour surmonter ces difficultés et pour s'assurer que les pays en développement ne sont pas pénalisés par les Accords SPS et OTC, des actions suivantes devraient être prises en considération :

- Des délais plus longs pour se conformer aux nouvelles mesures. Les pays en développement devraient bénéficier d'une plus longue période pour se conformer aux nouvelles mesures SPS/OTC à partir de la notification. La période actuelle de 60 jours n'est pas suffisante.

- Une plus grande prise en compte, dans la définition des normes SPS , de leur impact sur les pays en développement. Quand ils adoptent une nouvelle norme SPS/OTC plus restrictive, les pays développés doivent tenir compte de la faisabilité de cette mesure pour leurs partenaires commerciaux en développement et de l'impact que celle-ci peut avoir sur leur économie.

- Une plus grande harmonisation des normes SPS. L'harmonisation des mesures SPS nationales avec les normes, recommandations et directives internationales, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, favoriserait la réduction des barrières techniques au commerce et encouragerait le commerce agricole et agroalimentaire international.

- Une augmentation de l'assistance technique, mieux orientée vers les besoins des pays du Sud. Il faudrait orienter cette assistance vers l'acquisition d'expertise technique et le développement de systèmes de contrôle de qualité, afin d'augmenter la capacité de ces pays à se conformer aux normes SPS/OTC.

- De l'assistance juridique, afin de faciliter la participation des pays en développement dans les procédures de règlement de différends.

- La réforme du cadre administratif au sein des pays en développement afin de faciliter la mise en conformité avec les normes SPS.

- Une plus grande coopération régionale entre les pays en développement dans le domaine du SPS.

Références

CATO, J.C., 1998. Economic Issues Associated with Seafood Safety and Implementation of Seafood HACCP Programmes, FAO, Rome.

CATO, J.C. , LIMA DOS SANTOS, C.A., 1998. European Union 1997 Seafood Safety Ban : The Economic Impact on Bangladesh Shrimp Processing, Marine Resources Economics, vol. 13, pp. 215-227.

FAO. 1999. Importance of Food Quality and Safety for Developing Countries. Committee on World Food Security 25th Session. FAO. Rome.

HENSON, S., LOADER, R., SWINBANK, A., BREDHAL, M., LUX, N., 2000. Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Developing Countries. The University of Reading. Center for Food Economics Research. Reading, UK.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), 1997. Product Standards, Conformity Assessment and Regulatory Reform. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

OTSUKI, T., WILSON, J., SEWADEH, M., 2000. Saving Two in a Billion : A Case Study to Quantify the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports. World Bank. Development Research Group. Washington, DC, USA.