



Point 3(c) de l'ordre du jour

CX/AFRICA 11/19/6  
Janvier 2011

## PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

### COMITÉ FAO/OMS DE COORDINATION POUR L'AFRIQUE

#### Dix-neuvième session

Accra (Ghana), 1<sup>er</sup> - 4 février 2011

### ACTIVITÉS D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES/RÉGIONALES

(Document préparé par l'Union africaine)

## DOCUMENT SUR LA SITUATION SANITAIRE ET PHYTOSANITAIRE EN AFRIQUE DANS LE CADRE DU PROJET UA/BIRA « PARTICIPATION DES NATIONS AFRICAINES AUX ORGANISATIONS CHARGÉES D'ÉLABORER DES NORMES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES »

### INTRODUCTION

La politique de développement global du continent africain est définie dans le Plan stratégique de la Commission de l'Union africaine. La Commission a pour mission d'impulser la mise en œuvre de la politique de développement du continent. Dans le contexte d'une Afrique encore largement rurale, le développement de l'agriculture (élevage et pêche compris) est jugé essentiel pour accélérer le développement économique et social du continent.

La vision définie par le Plan stratégique de la Commission de l'Unité africaine est celle d'une « *Afrique libérée de la faim et de la pauvreté au-delà de 2015* » et la Commission a pour mission « *d'œuvrer avec les États Membres, les communautés économiques régionales, les institutions africaines, la société civile et les partenaires du développement pour le redressement des économies rurales en vue d'améliorer les moyens d'existence des peuples africains* ». La Commission de l'Union africaine travaille avec les communautés économiques régionales (considérées comme des rouages essentiels) à la mise en œuvre de son Plan stratégique.

Un domaine important visé dans le Plan stratégique de la Commission est l'amélioration des systèmes agricoles et de la productivité pour accéder à la sécurité alimentaire, améliorer la qualité nutritionnelle et la sécurité sanitaire des produits alimentaires et favoriser l'accès aux marchés d'exportation des produits agricoles (produits de l'élevage et des pêches inclus). Les activités liées au développement de l'agriculture et de l'élevage, en particulier celles concernant la santé animale et végétale, relèvent respectivement de la compétence du Bureau interafricain pour les ressources animales de l'Union africaine (UA/BIRA) et du Conseil phytosanitaire interafricain (UA/CPI), et ces deux institutions ont reçu mandat des Chefs d'État et de gouvernement africains d'aider les États Membres à développer leurs ressources animales et végétales.

Une participation renforcée des institutions africaines aux activités internationales de normalisation est importante pour l'Afrique dans la mesure où ce sont les pays développés qui contribuent le plus largement aujourd'hui aux travaux de normalisation des organisations internationales. Renforcer la participation à ces processus de tous les acteurs de la chaîne de valeur, en particulier du secteur privé, leur permettrait non seulement de pouvoir influencer sur les normes mais aussi de mieux comprendre les avantages de la conformité à l'échelle nationale, régionale et continentale et, donc, de mieux intégrer ces normes. L'harmonisation des réglementations sanitaires au niveau des communautés économiques régionales favorisera le développement des échanges commerciaux interrégionaux et le renforcement des capacités en vue d'une plus grande participation aux activités internationales de normalisation.

## LA PROBLÉMATIQUE DES MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES (SPS) DANS LE CONTEXTE AFRICAIN

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a institué d'importantes mesures de sauvegarde pour protéger les pays de tout abus dans l'application des règles et réglementations phytosanitaires et leur utilisation comme barrières non tarifaires ou à des fins de protection des marchés nationaux, en exigeant que les normes appliquées par les partenaires commerciaux soient reconnues à l'échelle internationale et en introduisant le principe d'équivalence.

La plupart des programmes de développement portant sur des problèmes liés aux mesures SPS sur le continent africain ont été centrés sur des questions techniques de conformité, à travers, par exemple, la fourniture d'assistance/d'expertise technique, la formation et l'investissement dans le domaine de la conformité aux limites maximales de résidus (LMR), l'amélioration des conditions d'hygiène et sanitaires pour certains produits, la lutte contre les maladies et les ravageurs et l'harmonisation des **mesures SPS**.

Les efforts visant à promouvoir la participation et la contribution des nations africaines à l'élaboration des normes internationales ont été beaucoup plus limités. Leur participation active aux travaux de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et de la Commission du Codex Alimentarius favorisera une meilleure compréhension des conditions à remplir pour se conformer aux mesures SPS en même temps qu'elle permettra aux pays africains de faire entendre leur voix et de défendre leurs intérêts en proposant de nouvelles normes et/ou amendements à des normes existantes répondant mieux aux caractéristiques propres de la production et des échanges en Afrique, sans nuire à la conformité aux normes internationales.

La participation des pays africains aux travaux des organisations mandatées par l'OMC pour élaborer des normes SPS, en particulier l'OIE, la Commission du Codex Alimentarius et la CIPV, est faible en termes à la fois de présence aux réunions et d'efficacité. La plupart d'entre eux manquent de collaborateurs compétents, possédant les connaissances et l'expertise nécessaires dans les domaines scientifiques pertinents, au sein des organismes nationaux de normalisation ou des ministères et services gouvernementaux chargés de les représenter dans les activités de normalisation internationale ou régionale. De ce fait, les pays africains sont de simples "consommateurs" plutôt que des "producteurs" de normes. L'insuffisance de leur participation à la "production" de normes est parfois imputée aux facteurs suivants:

1. L'expertise des délégués présents aux réunions des organisations internationales de normalisation est le plus souvent insuffisante, et/ou les délégués désignés pour participer à ces réunions le font sans préparation préalable sur les questions traitées. Une telle expertise est habituellement difficile à acquérir. Par ailleurs, la rotation des experts africains délégués aux réunions des comités techniques de l'OIE, de la CIPV et de la Commission du Codex Alimentarius est trop élevée, et les décisions adoptées lors de ces réunions ne font pas l'objet de suivi.
2. Des capacités techniques inadéquates et des ressources limitées qui sont un frein à l'élaboration de nouvelles normes et à l'évaluation des arguments scientifiques présentés à l'appui de mesures SPS particulières, associées au manque de moyens techniques pour analyser les implications économiques de nouvelles normes et de leur application.
3. L'absence de consultation des parties prenantes des secteurs public et privé à l'échelle nationale, lors de la préparation des contributions des pays à l'élaboration des normes. L'expérience montre que les pays qui impliquent le secteur privé dans le processus et qui organisent des consultations à l'échelle nationale pour préparer leur contribution aux travaux des organisations internationales de normalisation améliorent nettement la qualité et la pertinence de leur contribution.
4. Aux termes de l'Accord SPS, les Membres de l'OMC peuvent si nécessaire limiter les échanges commerciaux internationaux pour protéger la vie ou la santé des personnes et des animaux ou préserver les végétaux. Dans le même temps, l'accord prévoit des mesures de sauvegarde à l'encontre des pays qui auraient abusivement recours à des mesures sanitaires et phytosanitaires pour restreindre le commerce d'autres pays. Pour empêcher l'application de mesures SPS constituant une restriction déguisée au commerce, les mesures adoptées doivent être nécessaires et reposer sur des arguments scientifiques. La plupart des pays africains ne sont pas en mesure de démontrer les fondements scientifiques d'une mesure SPS particulière qu'ils appliquent ou à laquelle ils sont confrontés. Souvent, ils sont dans l'incapacité de démontrer que les normes nationales sont conformes aux normes internationales.

5. L'absence d'harmonisation entre les pays africains explique leur incapacité à arrêter une position commune à l'échelle internationale, ce qui a eu des effets négatifs sur l'efficacité de leur participation aux travaux des organisations internationales de normalisation. Certaines communautés économiques régionales s'efforcent de coordonner et d'harmoniser les activités entre leurs membres. Mais beaucoup reste à faire en termes de coordination et d'harmonisation des efforts à l'échelle régionale et continentale.
6. La majorité des délégués qui représentent les pays d'Afrique aux réunions de l'OIE, de la Commission du Codex Alimentarius et de la CIPV ont des difficultés à répondre aux demandes d'information liées aux mesures SPS sur les maladies animales, la sécurité sanitaire des aliments et la prévalence des ravageurs des plantes.
7. L'OMC a réalisé d'importants progrès concernant l'abaissement des barrières tarifaires. Cependant, le risque s'accroît de voir ces avancées vidées de leur sens par l'introduction de barrières non tarifaires sous la forme de mesures SPS injustifiées.
8. Des produits agricoles, pour lesquels les pays africains disposent d'un avantage comparatif, se sont vus interdire l'accès aux marchés internationaux par crainte d'une transmission possible de maladies et ravageurs.
9. De nombreux pays africains ont des difficultés à démontrer que leurs produits d'exportation sont exempts de maladies animales ou de maladies et ravageurs affectant les végétaux parce qu'ils ne sont pas en mesure de répondre adéquatement aux demandes d'information sur la prévalence des maladies et des ravageurs.

## **PRINCIPAUX DÉFIS**

Les principaux défis auxquels sont confrontés les pays africains sont donc les suivants:

- Absence de position commune ou de coordination adéquate des positions sur les questions liées aux normes.
- Participation inefficace de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement à l'élaboration des normes et à la promotion de la conformité à différents niveaux.
- Insuffisante adoption par les États Membres des normes et réglementations internationales, et manque d'investissement dans le suivi de leur application.
- Inadéquation de la mobilisation, de l'utilisation et du renforcement des compétences et qualifications indispensables pour développer la base d'expertise nécessaire pour appuyer la définition des normes et la conformité.
- Absence de mécanismes de coordination adéquats entre les différentes institutions concernées par les questions sanitaires et phytosanitaires, ainsi qu'entre le secteur privé et le secteur public, au niveau national et régional, du type Comités SPS nationaux efficaces.
- Existence de normes privées qui interdisent aux producteurs pauvres l'accès à des marchés internationaux lucratifs.
- Inadéquation des réseaux de laboratoires et systèmes de contrôle à l'échelle régionale.
- Harmonisation insuffisante des mesures et procédures réglementaires (du type surveillance, contrôle et inspections).

## **PROGRAMMES EN COURS VISANT A RELEVER CES DÉFIS**

Certains enjeux et défis nécessitent un appui régional et international sur ces questions de la part d'institutions techniques comme l'OMC, le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC), l'OIE, la CIPV et la Commission du Codex Alimentarius, afin qu'elles apportent un soutien technique aux pays africains. Au niveau de la Commission de l'Union africaine et des communautés économiques régionales, les questions liées aux mesures sanitaires et phytosanitaires sont clairement identifiées et largement prises en compte dans leurs plans stratégiques. Des programmes de renforcement des capacités sont donc mis en œuvre dans le cadre de ces institutions.

L'Union africaine s'est engagée (à travers le Département de l'économie rurale et de l'agriculture, le Bureau interafricain pour les ressources animales et le Conseil phytosanitaire interafricain) à aider les pays africains à développer leur expertise et leur capacité à contribuer à l'élaboration et à l'exécution de politiques visant à améliorer la production, le commerce et le marketing des produits agricoles. En aidant les pays à adopter des

mesures destinées à améliorer la santé des personnes et des animaux et la préservation des végétaux, et donc leur capacité à accéder aux marchés, l'Union africaine contribue à la réduction de la pauvreté, à la sécurité alimentaire et à la sécurité sanitaire des aliments en Afrique. Outre l'assurance que les pays africains produisent et commercialisent des produits agricoles de qualité et offrant toutes les garanties du point de vue de la sécurité sanitaire sur leurs marchés nationaux, le fait de faciliter l'accès de leurs produits aux marchés régionaux et internationaux grâce à une participation accrue aux activités de normalisation et au renforcement de leur conformité aux normes internationales présente aussi l'avantage de pouvoir exploiter les économies d'échelle potentielles qu'offrent ces marchés extérieurs.

Le projet "Participation des nations africaines aux organisations chargées d'élaborer des normes sanitaires et phytosanitaires" (PAN-SPSO), mis en œuvre conjointement avec le Bureau interafricain pour les ressources animales, le Conseil phytosanitaire interafricain et 7 communautés économiques régionales, a pour objet de faciliter une participation efficace des pays d'Afrique aux travaux de l'OIE, de la CIPV et de la Commission du Codex Alimentarius, en particulier pour l'élaboration de normes internationales visant la santé animale (espèces terrestres et aquatiques) et végétale, et la sécurité sanitaire des aliments.

Les activités liées à ce projet sont réalisées à travers sept communautés économiques régionales (CEN-SAD, COMESA, EAC, CEEAC, CEDEAO, IGAD et SADC). Elles portent principalement sur (i) l'élaboration de positions communes ou coordonnées sur les normes SPS au niveau des communautés économiques régionales ou du continent; (ii) le renforcement des capacités techniques pour proposer des textes de normes et développer des arguments fondés sur la science; (iii) le renforcement de l'efficacité des comités SPS nationaux dans les pays africains en vue d'une participation efficace aux activités de normalisation SPS; et (iv) la construction d'une base de données SPS qui servira de plateforme d'échange d'informations à l'ensemble du continent.

L'OMC, le FANDC, l'OIE, la CIPV et le CODEX fournissent également une assistance technique et une aide au renforcement des capacités, dans le cadre de programmes financés par des donateurs bilatéraux et multilatéraux (Union européenne, Banque mondiale, USAID, etc.) Au niveau des communautés économiques régionales, des cadres régionaux pour les politiques SPS sont actuellement en cours d'adoption ou de mise en œuvre.

La coordination de tous ces efforts à l'échelle nationale, régionale et continentale est indispensable pour maximiser et évaluer l'impact de ces programmes.

À l'échelle du continent, la Commission de l'Union africaine réalise actuellement, en collaboration avec l'Union européenne, deux projets majeurs portant sur des questions de normes. Le premier, Better Training for Safer Food (BTSF), vise l'amélioration de la sécurité sanitaire des aliments à travers principalement le transfert d'expertise technique et de conseil sur les politiques dans les domaines de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments en Afrique.

Au niveau micro, les formations BTSF permettront d'améliorer l'utilisation des intrants agricoles (engrais, pesticides, produits vétérinaires) et de renforcer les bonnes pratiques d'hygiène dans la chaîne de production et de distribution ainsi que les systèmes de contrôle et de certification dans la gestion des animaux/produits d'origine animale. Elles contribueront aussi à renforcer les autorités compétentes et les associations de producteurs (petites et moyennes entreprises).

### **STRATÉGIES A ADOPTER POUR L'AFRIQUE**

L'Accord SPS de l'OMC autorise les pays à adopter leurs propres normes mais à condition qu'elles soient conformes aux normes internationales, fondées sur la science, et qu'elles ne soient appliquées que "dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux".

Les réglementations et mesures découlant de ces normes ne doivent pas établir « de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres ».

L'Accord SPS encourage les gouvernements à adopter des mesures SPS nationales conformes aux normes, directives et recommandations internationales telles que définies par les organisations internationales de normalisation compétentes (OIE, CIPV, Commission du Codex Alimentarius) et visées par le concept d'harmonisation. Il autorise également l'application du principe d'« Équivalence » dès lors que le pays exportateur est en mesure de démontrer que les mesures qu'il applique garantissent le même degré de protection que celui souhaité par le Membre importateur.

Compte tenu de l'influence grandissante des associations de consommateurs et de la société civile, les États africains ont pris conscience de la nécessité d'assurer aux populations un approvisionnement en produits d'origine animale sûrs et de promouvoir le commerce régional, interrégional et mondial. Dans cette perspective, les nations africaines doivent renforcer leurs institutions SPS nationales afin de participer efficacement à l'élaboration et à l'application des normes et réglementations internationales qu'exigent la sécurité sanitaire des aliments, l'exportation d'animaux et de produits d'origine animale et la lutte contre les maladies animales.

Les stratégies correspondantes devraient être élaborées à l'échelle nationale, régionale et continentale, avec le soutien et l'engagement des États Membres, des communautés économiques régionales et de la Commission de l'Union africaine. Parmi ces stratégies:

#### À l'échelle nationale:

- Renforcer les capacités pour la mise en œuvre des mesures sanitaires et le suivi de la conformité aux normes régionales et internationales.
- Appuyer les mécanismes nationaux de coordination SPS pour contribuer à la formulation des normes internationales (cadre juridique, budget, etc.).
- Impliquer les acteurs de la filière animale dans les processus d'élaboration de normes.
- Faciliter l'adoption de positions nationales sur les projets de normes.
- Mettre en place un système national de certification.

#### À l'échelle régionale

- Renforcer la capacité des communautés économiques régionales à contribuer efficacement à la formulation des normes et réglementations internationales.
- Établir des comités SPS régionaux pour améliorer la coordination en vue de parvenir à des positions communes/coordonnées et promouvoir la participation des acteurs de la filière animale aux processus d'élaboration des normes.
- Harmoniser les mesures sanitaires transfrontalières.
- Harmoniser les politiques, directives et modalités d'application des mesures sanitaires.
- Mettre en place des systèmes de certification sanitaire.
- Établir des bureaux régionaux de santé animale et de sécurité alimentaire dans les communautés économiques régionales pour garantir la traçabilité des produits et le soutien en matière de conformité aux normes.

#### À l'échelle du continent

- Améliorer la coordination des positions communes/coordonnées des pays africains et faciliter leur participation aux activités de normalisation internationale.
- Plaider pour l'harmonisation des politiques, directives et modalités d'application des mesures sanitaires.
- Établir un secrétariat pour appuyer la coordination en matière de normes de santé animale et végétale et de sécurité alimentaire.
- Instaurer des partenariats stratégiques avec les organismes de normalisation et autres institutions pertinentes en vue d'un renforcement effectif des capacités et d'un soutien efficace aux États Membres et aux communautés économiques régionales.
- Analyser et comprendre les processus et les exigences liés aux normes et réglementations mondiales pour tenir informées les parties prenantes africaines des questions émergentes, de leurs implications possibles et des mesures requises aux différents niveaux.
- Mettre en place des dispositifs efficaces d'application des normes, accompagnés de mécanismes d'examen par les pairs pour vérifier la conformité.
- Créer un forum pour la mobilisation et la mise en réseau des parties prenantes sur les questions de normes et de réglementations.

- Établir un comité permanent des États Membres de l'Union africaine sur les questions de santé animale, de préservation des végétaux et de sécurité sanitaire des aliments.

## **CONCLUSION**

Le commerce des produits d'élevage et d'origine animale est vital pour le développement des économies africaines. Toutes les questions constituant un frein au commerce, en particulier les mesures SPS, doivent être traitées pour permettre l'accès à des marchés à forte valeur ajoutée - en Afrique comme à l'extérieur. Certaines communautés économiques régionales, Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) et Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), ont adopté des cadres SPS régionaux pour promouvoir l'intégration régionale et le commerce des produits agricoles et alimentaires. En revanche, à l'échelle nationale, l'appui des gouvernements à des mécanismes nationaux de coordination SPS (du type comités SPS) reste très insuffisant dans le meilleur des cas, et la coordination et le dialogue entre les diverses institutions concernées par les mesures SPS sont pratiquement inexistantes. De plus, des parties prenantes essentielles comme le secteur privé, les consommateurs et les institutions de recherche ne participent que très faiblement à ces activités.

Une institution forte de coordination SPS est nécessaire pour amener les différentes institutions et autres parties prenantes concernées par les mesures sanitaires et phytosanitaires à participer au processus de consultation nationale et de définition d'une position commune et fournir des avis au gouvernement sur les décisions et positions à défendre aux réunions du Comité SPS de l'OMC et des autres organisations internationales de normalisation.

Il est essentiel que ces institutions nationales bénéficient de fondements juridiques solides et d'un financement durable. Elles pourront alors servir d'assise à la création de Comités SPS régionaux, lesquels auraient pour mission de formuler des positions régionales communes ou coordonnées.

Le projet PAN-SPSO, exécuté par l'UA/BARI, l'UA/CPI et sept communautés économiques régionales (CEN-SAD, COMESA, EAC, CEEAC, CEDEAO, IGAD et SADC) fournit des éléments de réponse aux questions évoquées ci-dessus, et plus particulièrement celles du renforcement des capacités des institutions SPS nationales et de l'implication du secteur privé, du renforcement des capacités techniques des délégués africains afin qu'ils puissent faire part de leurs commentaires et analyser les projets de normes sur la base d'arguments scientifiques comme de leur participation efficace aux organisations internationales de normalisation. Le projet a contribué à la mise en place de mécanismes permanents de coordination des positions sur les normes relatives à la santé animale et à la préservation des végétaux et proposé l'établissement d'un mécanisme similaire pour les normes de sécurité sanitaire des aliments.

L'Union africaine s'est engagée à soutenir ces mécanismes.