



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

VINGT-NEUVIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

Caracas (Venezuela), 24 - 28 avril 2006

SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS ET SANTÉ DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX: TENDANCES ET DÉFIS POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

Historique: Tendances du commerce mondial des produits agricoles et des denrées alimentaires

1. En 2003, le commerce mondial des produits agricoles était estimé à plus de 500 milliards de dollars, soit deux fois plus qu'en 1986-87 où ce chiffre était de 250 milliards de dollars. La part des exportations agricoles mondiales des pays en développement est de 33 pour cent, contre 25 pour cent pour les exportations mondiales de marchandises (FAO, 2005). En 1980-81, la part des exportations de fruits et légumes frais et traités représentait 16,7 pour cent de l'ensemble des exportations agricoles des pays en développement, tandis qu'en 2000-01, elle était passée à 21,8 pour cent (Diop & Jaffee, 2005).
2. Depuis quelques années, on assiste à une prise de conscience des risques pour la santé liés à la consommation alimentaire. La sécurité sanitaire des aliments concerne les agents et les procédures tout au long de la chaîne alimentaire, de la production et la transformation jusqu'à la commercialisation et la consommation.
3. Les risques pour la santé du consommateur liés à l'alimentation englobant « ... les risques provenant de médicaments vétérinaires, de résidus de pesticides, d'additifs alimentaires, de substances pathogènes (comme les bactéries pathogènes, les virus, les parasites, les champignons et leurs toxines), de toxines présentes dans l'environnement telles que métaux lourds (plomb, mercure, etc.) et polluants organiques persistants (dioxine, etc.) et d'agents non conventionnels tels que les prions associés à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). » (Buzby, 2001). Dans le cas des États-Unis, une estimation impute à 250 substances pathogènes transmises par les aliments 76 millions de maladies humaines, 325 000 hospitalisations et 5 200 décès chaque année, ainsi qu'un nombre inconnu d'affections chroniques (Crutchfield and Roberts, 2000).
4. De même, cette très forte augmentation du commerce mondial s'est traduite par une propagation accrue des maladies des animaux et des végétaux qui a incité les gouvernements à chercher des moyens de mieux protéger leurs cheptels, leurs cultures et la végétation naturelle contre les maladies et parasites introduits.

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

5. Ces préoccupations ont amené les pouvoirs publics à édicter des réglementations relatives à la sécurité sanitaire des aliments et la santé animale et végétale (SSASAV). D'autre part, des organismes privés ont aussi élaboré des normes privées dont certaines portent sur la SSASAV.
6. La présente communication étudie le système public de mesures contraignantes pour la SSASAV ainsi que certains systèmes privés de normes relatives à la SSASAV afin de mettre en lumière ce qui les différencie et d'étudier les possibilités et les défis qu'ils présentent. Elle propose ensuite des conclusions et des recommandations à l'intention des participants à la conférence.

Mesures et normes: concepts et définitions

7. Les mesures sont des réglementations publiques obligatoires. Les normes sont volontaires et peuvent émaner d'organismes publics ou privés. Les mesures comme les normes peuvent s'appliquer à des processus ou des produits finis. Les mesures et normes portant sur des processus spécifient les caractéristiques d'un processus de production. Les mesures et normes relatives à un produit arrêtent les caractéristiques du produit final. Les mesures publiques visent à optimiser le bien collectif, y compris les « effets externes » se rapportant à l'environnement et à la santé publique. Les normes privées sont censées minimiser les risques et les coûts de transaction des entreprises concernées.
8. Chaque pays arrête des mesures sanitaires et phytosanitaires (mesures SPS) destinées à protéger la vie ou la santé des animaux et des végétaux. Par nature, les mesures sanitaires et phytosanitaires limitent la circulation des biens qui présentent un risque pour la sécurité sanitaire des aliments et la sécurité des animaux et des végétaux. Elles peuvent être contestées si elles sont jugées disproportionnées par rapport au risque qu'elles sont supposées prévenir. Des normes internationales et régionales sont édictées par des instances intergouvernementales compétentes, et chaque pays peut choisir de fonder ses mesures SPS sur les normes, orientations ou recommandations régionales ou internationales existantes.
9. Il existe par ailleurs un nombre élevé de normes privées pour les produits alimentaires finis et les processus de production. Ces normes peuvent répondre à des considérations relatives à la SSASAV. Elles offrent aux exploitants agricoles et aux industriels la possibilité de s'intégrer dans la chaîne d'approvisionnement nationale, régionale et mondiale, mais elles sont aussi un défi pour les petits exploitants agricoles et pour les entreprises de transformation et les gouvernements disposant de peu de moyens.

Accords et programmes internationaux relatifs aux mesures sanitaires et phytosanitaires

Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

10. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) est entré en vigueur lorsque l'Organisation mondiale du commerce a vu le jour, le 1^{er} janvier 1995. Il s'agit d'un cadre multilatéral de règles et de préceptes régissant l'élaboration, l'adoption et l'application des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) en vue de minimiser leurs incidences négatives sur le commerce; il s'applique à toutes les mesures sanitaires et phytosanitaires susceptibles d'affecter, directement ou indirectement, le commerce international.
11. Le but fondamental de l'Accord SPS est de préserver le droit souverain de tout État d'assurer le niveau de protection sanitaire qu'il juge adéquat, tout en veillant à ce que ce droit souverain ne soit pas détourné à des fins protectionnistes et n'entrave pas inutilement le commerce international.

12. L'Accord définit les mesures sanitaires et phytosanitaires comme « Toute mesure appliquée:

- pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des animaux ou préserver les végétaux des risques découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes;
- pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux;
- pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes des risques découlant de maladies véhiculées par des animaux, des plantes ou leurs produits, ou de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites; ou
- pour empêcher ou limiter, sur le territoire du Membre, d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites. »

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

14. Selon l'Accord, les mesures SPS ne peuvent être appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international. Elles ne doivent s'appliquer que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, être fondées sur des principes scientifiques et ne pas être maintenues sans preuves scientifiques suffisantes.

15. L'Accord prône une harmonisation des mesures SPS entre les Membres sur une base aussi large que possible. Les Membres de l'OMC doivent établir leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe, sauf si un niveau de protection plus élevé a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié. Les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. L'Accord SPS reconnaît trois organisations compétentes pour édicter des normes internationales: la Commission du Codex Alimentarius de la FAO/OMS, l'Office international des épizooties (OIE), la Convention internationale pour la protection des végétaux.

16. Pour s'assurer que les mesures SPS n'entravent pas le commerce, l'Accord impose aux Membres d'accepter les mesures sanitaires et phytosanitaires d'autres membres au même titre que les leurs, pour autant que le pays exportateur démontre au pays importateur que ses mesures permettent le niveau de protection SPS requis par le pays importateur.

17. Les critères d'évaluation du risque et de justification scientifique sont essentiels au maintien d'un équilibre, dans l'Accord SPS, entre les préoccupations communes, mais parfois concurrentes, de promotion du commerce international et de protection de la vie et la santé des personnes, des animaux et des végétaux. L'Accord énonce des procédures et critères d'évaluation du risque et de détermination des niveaux appropriés de protection sanitaire et phytosanitaire. Il reconnaît que dans certains cas, les preuves scientifiques sont insuffisantes et un Membre pourrait devoir adopter des mesures provisoires. L'Accord prévoit une procédure contraignante de règlement des différends élaborée qui a déjà été appliquée à plusieurs reprises.

Commission du Codex Alimentarius

18. La Commission du Codex Alimentarius est un organisme intergouvernemental conjoint créé en 1963 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) afin de mettre en œuvre le Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires par le biais de l'élaboration de mesures internationales de qualité et de sécurité sanitaire des aliments et de textes connexes tels que directives, codes de bonne pratique, etc., en vue de protéger la santé des consommateurs et de favoriser les bonnes pratiques du commerce international des denrées alimentaires. La Commission du Codex Alimentarius se compose de 173 pays membres ainsi que de la Communauté européenne.

19. Les mesures du Codex concernent toutes les grandes denrées alimentaires, qu'elles soient transformées, semi-transformées ou brutes; les résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires, les additifs et contaminants, y compris les contaminants du milieu et les substances toxiques naturelles présentes dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, les bonnes pratiques en matière d'hygiène et de fabrication, y compris les dispositions du système HACCP relatives à la manutention et au conditionnement, les critères nutritionnels et d'étiquetage, les régimes officiels d'inspection et d'homologation des importations et exportations de produits alimentaires, y compris les directives en vue de l'établissement d'accords d'équivalence, ainsi que les protocoles d'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments dérivés de la biotechnologie notamment. Les textes adoptés par la Commission sont publiés dans le Codex Alimentarius et peuvent être téléchargés depuis le site Internet du Codex, à l'adresse www.codexalimentarius.net.

20. Depuis 2003, la FAO et l'OMS apportent, par le biais d'un Fonds de contributions volontaires, une aide financière aux pays en développement pour leur permettre de participer aux travaux de la Commission et de ses organes subsidiaires. Par ailleurs, les deux organisations ainsi que des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux fournissent une aide technique et la création de capacités destinée à la création et au fonctionnement d'infrastructures nationales du Codex, à la mise à jour de la réglementation nationale des produits alimentaires, etc.

Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)

21. La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) est un traité multilatéral négocié dans le cadre de la FAO. Elle est déposée auprès du Directeur général de la FAO, qui assure son secrétariat. Les parties à la Convention conviennent « d'assurer une action commune et efficace afin de prévenir la dissémination et l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux, et en vue de promouvoir l'adoption de mesures appropriées de lutte contre ces derniers ». La convention énonce des droits et des obligations pour les pays, mais surtout, elle reconnaît que « les parties contractantes ont le pouvoir souverain de réglementer, conformément aux accords internationaux en vigueur, l'importation de végétaux, produits végétaux et autres articles réglementés, afin d'empêcher l'introduction et/ou la dissémination d'organismes nuisibles réglementés sur leur territoire », mais elle limite ce droit en stipulant que ces mesures doivent répondre à des nécessités d'ordre phytosanitaire et être techniquement justifiées. Elle énonce aussi d'autres conditions que les parties contractantes sont tenues de respecter.

22. Une des principales activités de la CIPV consiste à élaborer des Normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIPP). Ces normes fournissent un cadre pour la mise au point des mesures phytosanitaires nationales. Une harmonisation des mesures aux niveaux régional et international permettra de réduire sensiblement la charge que représente pour les pays l'obligation de justifier leurs propres mesures et de satisfaire à celles de leurs partenaires commerciaux. Les normes sont adoptées par l'assemblée annuelle de la Commission des mesures phytosanitaires, l'organe directeur de la Convention dans lequel sont représentées toutes les parties contractantes. Il existe une procédure de normalisation complexe qui garantit la rigueur technique et permet à toutes les parties contractantes d'intervenir au cours de l'élaboration des normes.

23. La CIPV impose l'échange d'informations officielles entre les pays. Son Secrétariat a créé à cet effet un Portail phytosanitaire international (PPI) (www.ippc.int). Par une combinaison de fonds apportés par la FAO et de fonds de contributions volontaires, le Secrétariat aide certains pays en développement à participer à la procédure de normalisation et à l'échange d'informations. Elle assure aussi un appui technique pour les projets de la FAO visant à renforcer les systèmes phytosanitaires nationaux.

24. À la demande des pays membres, la CIPV peut aussi assurer un mécanisme de règlement des différends; une procédure élaborée a été adoptée à cet effet par l'organe directeur de la Convention. La CIPV compte actuellement 143 parties contractantes.

Office international des épizooties (OIE)

25. L'OIE est une organisation intergouvernementale créée par un accord international du 25 janvier 1924 signé par 28 pays. En mai 2004, elle comptait 167 pays membres.

26. L'OIE édite quatre publications renfermant des mesures et références internationales exhaustives pour les animaux. Les mesures de l'OIE sont reconnues par l'Organisation mondiale du commerce en tant que règles sanitaires internationales de référence. Elles sont préparées par des Commissions spécialisées élues et par des Groupes de travail réunissant des scientifiques de renommée internationale, dont la plupart sont des experts associés au réseau de 156 Centres collaborateurs et Laboratoires de référence qui contribuent aux objectifs scientifiques de l'OIE. Ces mesures sont adoptées par un Comité international.

Application des mesures et normes: impact économique et accès aux marchés

27. L'impact économique de l'application des mesures et normes SSASAV résultant du coût de la mise en conformité et d'un manque d'accès aux marchés peut être très important.

28. En Argentine, la fièvre aphteuse (AF) a été détectée en juillet 2000. En mai 2001, plus de 150 000 animaux étaient atteints par le virus chaque semaine. En avril 2001, le Gouvernement argentin lançait un programme échelonné d'éradication de la maladie, notamment par une campagne de vaccination. Les marchés d'exportation en ont terriblement souffert. La plupart des grands marchés d'exportation de viande réfrigérée ou surgelée d'Argentine sont restés fermés pendant pratiquement toute l'année 2001. La valeur des exportations de bœuf argentin a chuté, passant de 706 millions de dollars en 2000 à 267 millions de dollars en 2001. De plus, le programme de vaccination a coûté 65 millions de dollars en 2001 et l'industrie de conditionnement de la viande, qui travaille pour l'exportation, a perdu des sommes estimées à 40 millions de dollars par mois (Rich, 2004).

29. En 1996, plus de 1 465 cas d'intoxication alimentaire causée par le parasite protozoaire *Cyclospora* ont été signalés aux Centers for Disease Control and Prevention (CDC) américains et à Santé Canada. Des framboises importées du Guatemala ont été identifiées comme la source de contamination la plus vraisemblable. En 1997, une autre vague d'intoxications alimentaires aux États-Unis et au Canada mettait en cause des framboises du Guatemala. Le Gouvernement et le secteur privé guatémaltèques ont mis au point un Plan type d'excellence (PTE) d'application obligatoire. En 1999, les États-Unis ont autorisé l'importation de framboises produites dans le cadre de ce PTE. En 2000, on a enregistré deux vagues d'intoxications dont l'origine a pu être remontée jusqu'à une exploitation guatémaltèque qui a été exclue du PTE. Plus aucun incident n'a été relevé depuis 2000. Si, sur le plan technique, le PTE s'est avéré un succès, il n'en fut pas de même sur le plan économique. Dans les années 1990, d'autres pays ont augmenté leurs exportations de framboises fraîches vers les États-Unis, principalement le Mexique et le Chili. En 1996, le Guatemala comptait 85 producteurs de framboises travaillant pour l'exportation; il n'en restait plus que 3 en 2002. En 2001, les exportations de framboises du Guatemala vers les États-Unis n'étaient qu'à 16 pour cent de leur niveau de 1996 (Calvin et al., 2003).

30. Otsuki, Wilson et Sewadeh (2001) ont évalué l'impact des changements apportés par l'Union européenne à la dose limite légale d'aflatoxine dans les aliments à l'aide de données provenant d'études des échanges commerciaux et de la réglementation de quinze pays européens et neuf pays africains entre 1989 et 1998. Ils ont pris en considération trois scénarios: les limites légales fixées avant l'harmonisation des taux européens (statu quo), le niveau maximum fixé par le Codex et le nouveau plafond légal européen harmonisé. Ils ont pris les méthodes d'évaluation utilisées par le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires afin de déterminer les implications pour la santé humaine d'un durcissement des limites légales d'aflatoxine ainsi qu'un modèle gravitationnel prenant les limites légales d'aflatoxine comme une des variables explicatives pour prédire l'incidence des changements du taux d'aflatoxine sur les volumes des échanges commerciaux entre l'Afrique et l'Europe. Ils aboutissent à la conclusion que, par rapport au niveau maximum du Codex, l'application de la nouvelle limite légale harmonisée pour l'aflatoxine dans l'Union européenne aurait pour effet de réduire le risque de santé d'environ 1,4 décès par milliard par an, mais qu'elle aurait simultanément pour effet de réduire les exportations de céréales, de fruits secs et de noix d'Afrique vers l'Europe de 64 pour cent, soit 679 millions de dollars.

31. Pour Jaffee et Henson (2004), ces mesures ne sont pas nécessairement des barrières importantes pour les pays en développement. Ils estiment que la valeur des refoulements aux frontières de produits agroalimentaires des pays en développement en application de mesures SPS représente quelque 1,8 milliard de dollars, dont 74 pour cent au détriment de pays à revenu moyen. Quant à la valeur des produits agricoles et alimentaires de pays à bas revenu refusés à la frontière des pays importateurs, elle est estimée à 275 millions de dollars, soit un peu moins d'un pour cent des exportations de produits agricoles et alimentaires de ces pays.

32. Bien que, dans certains cas, des problèmes sanitaires et phytosanitaires aient été à l'origine d'une impossibilité d'accéder aux marchés d'exportation, et par conséquent de coûts importants en termes de pertes de vente et de part de marché, l'amélioration de la qualité des denrées alimentaires et l'efficacité des systèmes sanitaires et phytosanitaires nationaux ont permis à certains pays de se positionner stratégiquement sur les marchés mondiaux.

Normes privées et programmes de certification

33. Le nombre des initiatives privées pour la normalisation et la certification des processus et produits alimentaires, dont certaines sur la SSASAV, est élevé et en augmentation. Ces initiatives sont motivées par un souci d'améliorer l'image du produit, de se différencier en créant ou développant des créneaux, de rehausser la qualité et d'offrir une qualité constante, de répondre aux intérêts particuliers du consommateur et de réduire les coûts de transaction. Certaines initiatives visent à favoriser des systèmes de production particuliers (biologique, durable, « verte »), le bien-être humain (normes du travail, commerce équitable), le bien-être animal (protection de la nature et de la biodiversité, bien-être des animaux en général, ou plus particulièrement protection des oiseaux ou des dauphins) ou à obtenir des produits finals exempts de certaines substances (hormones, organismes transgéniques, additifs). Enfin, on trouve des campagnes ou codes de pratique mettant en avant certains thèmes (actions pour les défavorisés, coopératives, production locale) qui ne sont pas à proprement parler des certifications ou sont fondés sur des normes écrites, mais qui mettent en avant les mêmes motivations que certains systèmes formels ou y répondent. Les normes formelles comme informelles contribuent à l'évolution de la demande et des exigences du consommateur, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. On trouvera une synthèse de ces initiatives pour les cultures commerciales dans FAO (2003).

34. Un des systèmes privés de normes et de certification les plus anciens est celui relatif à la production biologique. Plusieurs organisations privées, principalement la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), travaillent depuis plus de vingt ans à la mise au point de normes de production biologique et de systèmes de certification. Plus récemment, beaucoup d'efforts ont été consentis pour harmoniser ces systèmes, avec un certain succès. Le développement de ces systèmes privés a fortement influencé le développement des normes et programmes publics officiels pour la production biologique.

35. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a publié sa nouvelle norme pour les systèmes de gestion de la sécurité des denrées alimentaires, ISO 22000, en septembre 2005. La norme ISO 22000 énonce les critères d'un système de gestion de la sécurité sanitaire des aliments dans la chaîne alimentaire afin de garantir en permanence des produits finals sûrs qui répondent à la fois aux critères convenus avec le client et à ceux des règlements applicables en matière de sécurité sanitaire des aliments. La norme ISO 22000 combine les principes du HACCP avec des programmes préalables (c'est-à-dire une procédure ou instruction spécifique).

36. Certains groupes américains et européens de grande distribution appliquent des régimes de normalisation privés, surtout dans le secteur des produits frais. En Europe, le programme privé de normes et de certification le plus répandu est celui des Bonnes pratiques agricoles de l'Association des produits des détaillants européens (EurepGAP). Ce référentiel a la caution de 22 grandes chaînes de distribution en Europe. Il a pour objectif déclaré de renforcer la confiance du client dans la sécurité sanitaire des aliments. Aux États-Unis, le Food Marketing Institute a pour membres 1 500 grossistes et détaillants en alimentation représentant près des trois quarts des ventes des magasins d'alimentation au détail du pays. Il gère le Safe Quality Food Program (SQF 1000 et SQF 2000), un programme basé sur les principes du HACCP, du Codex, de l'ISO et des Systèmes de gestion de la qualité.

37. Une différence de taille entre les systèmes de SSASAV publics et privés est que les systèmes publics sont élaborés et gérés par des instances publiques afin de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, tandis que les systèmes privés sont conçus et gérés par le système privé pour servir les intérêts de parties privées.

38. Certains programmes privés, volontaires de certification et de normalisation créent une différenciation du marché et engendrent ainsi une incitation pécuniaire à l'adhésion. Tel est le cas lorsque des consommateurs acceptent de payer davantage pour des produits biologiques et que le producteur perçoit une partie du supplément de prix. Les mesures obligatoires en matière de sécurité sanitaire des aliments imposent aux entreprises d'internaliser le coût de la conformité, obviant ainsi à une possible défaillance du marché. La plupart des systèmes de normes et de certification des grands distributeurs et entreprises de transformation ne comportent pas de mesures d'incitation basées sur le prix. Au contraire, en position de force sur le marché, elles imposent la conformité sous peine de fermeture de l'accès au marché. De la sorte, ces programmes privés deviennent de facto des programmes obligatoires pour certains types de produits sur certains marchés, ce qui est particulièrement vrai dans le cas des produits frais en Europe. Dans ces conditions, le coût de la conformité doit, ici aussi, être supporté par le producteur, sans la perspective d'un supplément de revenu.

Défis et opportunités en Amérique latine et dans les Caraïbes

39. L'importance des mesures SPS dans le commerce régional et international ainsi que le développement accéléré des programmes de normes privés sont source d'opportunités et de défis en Amérique latine et dans les Caraïbes. Nous en étudions quelques-uns dans les lignes qui suivent.

Nouvelles institutions publiques renforcées

40. L'attention croissante portée aux chaînes alimentaires, à la traçabilité et aux mesures SPS et normes privées impose de repenser les institutions publiques qui œuvrent pour la SSASAV. Le remaniement des institutions nécessaire à un renforcement du secteur de la SSASAV est une tâche ardue pour la plupart des gouvernements. Auparavant, ces domaines relevaient de la compétence de plusieurs ministères et départements qui se partageaient les responsabilités et les prérogatives en la matière. Les vieilles structures organisationnelles s'avèrent souvent rigides et peuvent engendrer des obstacles superflus empêchant une intégration efficace et efficiente. La nouvelle approche, fondée sur les systèmes de production et de gestion, ainsi que sur les produits finals, exige une nouvelle intégration des ressources et une gestion cohérente du système. Certains pays mettent en place de nouvelles structures institutionnelles, comme la Jamaïque avec la création du Comité national de coordination de la santé agricole et de la sécurité sanitaire des aliments, et au Chili par la procédure en cours devant déboucher sur la création d'un Ministère de l'alimentation et de l'agriculture.

41. Les exigences en matière de production et de certification suivant certaines mesures et normes impliquent souvent un supplément de ressources matérielles et humaines. Les techniciens et spécialistes ont souvent besoin d'une nouvelle formation et d'une mise à niveau de leurs qualifications. Les nouvelles compétences requises sont nombreuses, comme l'analyse du risque, par exemple.

Coopération régionale et sous-régionale

42. Les mesures de protection de la santé des animaux et des végétaux en particulier nécessitent une coopération régionale et sous-régionale. Les nouvelles introductions dans une région et ses sous-régions peuvent finalement les affecter toutes. Les pays en développement et les petites économies peuvent ne pas avoir les capacités suffisantes pour remettre en cause les mesures de leurs partenaires commerciaux ou pour apporter la justification scientifique nécessaire pour protéger leurs ressources animales et végétales. Des services de diagnostic pourraient éventuellement être mis en commun tandis que l'instauration et le maintien de zones exemptes d'un phytoparasite ou d'une maladie animale concernent souvent plus d'un pays.

Infrastructure et assurance de la qualité

43. Les prescriptions des mesures SPS et des normes privées nécessitent des programmes d'assurance de la qualité faisant intervenir des systèmes et infrastructures accrédités au niveau international. Depuis 1997, le Codex recommande que les laboratoires chargés du contrôle des exportations et importations de denrées alimentaires répondent à la norme ISO/IEC 17025:2005, « Exigences générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnages et d'essais » et, en matière d'accréditation, à la norme ISO/IEC 17011:2004 « Exigences générales pour les organismes d'accréditation procédant à l'accréditation d'organismes d'évaluation de la conformité ». De son côté, la Directive 93/99/CEE de l'Union européenne stipule que les laboratoires habilités à contrôler les denrées alimentaires doivent être formellement accrédités suivant une norme internationalement reconnue, comme la norme ISO 17025, participer à des programmes de contrôle de la qualité et utiliser des méthodes d'analyse validées à partir de juillet 1999.

Collaboration avec des institutions académiques et avec le secteur privé

44. La plupart des gouvernements n'ont pas les moyens de se tenir à jour dans tous les domaines nécessaires, notamment au niveau des connaissances, des infrastructures, des compétences en gestion et de l'équipement spécialisé. Dans beaucoup de pays, ce sont les universités et le secteur privé qui ont la plus forte concentration de ressources dans le domaine de la SSASAV. Le secteur public est tenu d'entretenir des liens de travail avec ces secteurs dans

l'intérêt de la sécurité et de la qualité. Cette collaboration avec le secteur privé est vitale, mais elle requiert une attention particulière afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts ou des situations qui pourraient être ressenties comme telles.

Associer les consommateurs aux discussions sur la SSASAV et son application

45. Le consommateur est, en dernière analyse, le premier concerné par les systèmes de SSASAV, mais il est trop rarement associé dès le départ à l'élaboration des normes et codes de bonne pratique. Trop souvent, les consommateurs et les associations de consommateurs réagissent vivement aux problèmes qui ont un large retentissement. Il faudrait que les gouvernements apprennent à se rapprocher des associations de consommateurs pour collaborer avec elles sur le thème de la prévention et pour donner confiance au consommateur dans les systèmes de SSASAV opérants.

Mesures et normes de SSASAV: barrières commerciales ou possibilités d'amélioration?

46. Bien que certains auteurs assimilent les normes sanitaires et phytosanitaires à des barrières commerciales, Jaffee & Hensen (2004) mettent en garde contre une tendance à généraliser. Il estiment que « ... la situation générale des pays en développement n'est pas nécessairement problématique et est certainement moins pessimiste que tend à le faire croire le courant dominant pour lequel les normes équivalent à des barrières. En réalité, la multiplication des normes sert à accentuer les forces et faiblesses sous-jacentes de la chaîne d'approvisionnement et ont donc une incidence différente selon la position concurrentielle des pays ou des différents acteurs du marché. On voit même des pays et/ou des industries appliquer des normes de qualité et de sécurité très rigoureuses pour se (re)positionner avec succès sur les marchés mondiaux. Cela souligne combien il est important de prendre en compte les impacts des mesures de santé agricole et de sécurité sanitaire des aliments dans le contexte plus large des contraintes de capacité et des tendances de la chaîne d'approvisionnement qui les sous-tendent et les animent. Le problème fondamental pour les pays en développement est de savoir comment exploiter leurs atouts et surmonter leurs faiblesses pour s'imposer en gagnants plutôt qu'en perdants dans le contexte commercial et réglementaire naissant. »

47. Certains pays en développement y ont vu l'occasion de mettre leurs capacités à niveau et de procéder aux ajustements nécessaires dans la structure et le fonctionnement de leurs chaînes d'approvisionnement, ce qui leur a permis de se positionner sur des marchés concurrentiels des exportations agricoles.

Le défi de la multiplicité des normes

48. Le nombre croissant de systèmes de normes privés, auxquels s'ajoutent les mesures SPS, pose une série de problèmes. Premièrement, un risque d'incohérence ou de conflits entre les divers systèmes de normes et de certification en présence, ce qui peut être source de difficultés, voire mettre un système de production dans l'impossibilité de satisfaire à des exigences contradictoires.

49. Qui dit plusieurs systèmes dit plusieurs procédures. Les systèmes de présentation de rapports imposés peuvent s'avérer insupportables pour les petits exploitants et coûteux pour les moyens et gros producteurs.

50. Chaque nouvelle norme et certification implique un coût supplémentaire. Si, parfois, ces coûts sont compensés par une prime aux produits certifiés, la tendance qui se dessine de plus en plus, s'agissant en particulier des normes propres à des supermarchés, est une tendance dans laquelle l'accès au marché constitue la seule mesure d'incitation. Le montant des frais fixes et des coûts d'exploitation qu'implique le respect de normes nouvelles et diverses est particulièrement troublant pour les petits producteurs qui ne peuvent répartir ce coût sur des volumes importants.

51. Une multiplicité de normes est souvent source de confusion. Certains exploitants agricoles ne savent même pas ce qu'implique le fait de se conformer ou non à une norme en particulier. Tandis que les représentants des gouvernements ne ménagent pas leur peine pour arrêter et faire appliquer des mesures SPS et OTC, ainsi que les normes internationales sur lesquelles elles reposent, il arrive que les marchés imposent des normes différentes aux exploitants, aux entreprises de conditionnement et aux exportateurs. Certains pays s'efforcent de rapprocher leurs normes de normes régionales et internationales souvent privées (par exemple, ChileGAP et Mexico Calidad Suprema). Bien que ces normes soient souvent conformes aux normes SPS internationales et aux mesures SPS nationales, ce n'est pas nécessairement le cas.

52. La présence de plusieurs systèmes privés n'a pas nécessairement pour effet de renforcer les systèmes de SSASAV nationaux. On peut lire dans des comptes rendus d'entretiens réalisés au Guatemala avec des parties intéressées par les programmes privés de certification sanitaire et phytosanitaire: « Il est surprenant que les personnes interrogées n'aient pas critiqué cette norme ou souligné les avantages ou les inconvénients du système. De leur point de vue, EurepGAP est considéré comme une nécessité, et plus tôt elle entrera en vigueur, mieux ils s'en porteront. Certains ont manifesté plus d'intérêt à obtenir cette certification plutôt qu'à savoir comment le système fonctionne dans la pratique. » (Flores, et al. 2005).

53. Le fait que des normes privées soient plus strictes que les mesures SPS a été discuté devant le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce. St-Vincent-et-les-Grenadines, appuyé par la Jamaïque, le Pérou, l'Équateur et l'Argentine, s'était plaint que les critères d'EurepGAP étaient plus rigoureux que les mesures SPS publiques et demandait que ce soient ces dernières qui s'appliquent. Un pays a déclaré que si le secteur privé devait imposer des normes inutilement restrictives pour le commerce sans qu'existe un forum qui permettrait d'arriver à une certaine rationalisation de ces normes, les discussions qui se sont poursuivies pendant vingt ans dans les enceintes internationales l'auraient été en pure perte.

54. Enfin, on peut craindre que la complexité de cet ensemble de normes privées ou la confusion que celles-ci entraînent avec les mesures SPS provoquent une réaction de scepticisme ou de rejet envers des mesures SPS publiques soigneusement élaborées.

Les opportunités qu'offrent les normes de SSASAV: améliorer les systèmes nationaux et canaliser la SAASAV pour réduire la faim et la pauvreté

55. Le plus grand défi qui se pose dans la région peut être de savoir comment tirer parti des mesures SPS et des normes privées pour favoriser l'amélioration des systèmes sanitaires et phytosanitaires nationaux pour ouvrir de nouvelles perspectives sur le marché national et le marché d'exportation, tout en réalisant des objectifs sociétaux de lutte contre la faim et la pauvreté. La mise en œuvre de toutes ces normes privées de plus en plus strictes et complexes est difficile et coûteuse, en particulier pour les petits exploitants démunis et peu instruits, pour les petits producteurs et pour les petites et moyennes entreprises de transformation et de commercialisation. Les intégrer dans le système international nécessitera des stratégies, des politiques, des investissements et des programmes spécifiques pour faire en sorte que les normes de SSASAV ne profitent pas uniquement à quelques-uns. La question plus générale des régimes d'échanges qui favorisent les plus pauvres est abordée en détail dans la dernière édition de la publication de la FAO intitulée La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (FAO, 2005).

Coopération technique de la FAO dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes s'agissant des activités liées à la SSASAV

56. La FAO a fourni une aide technique importante à certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes qui s'efforçaient d'améliorer la situation dans le domaine de la SSASAV. Plusieurs grands projets, programmes de formation et ateliers ont été organisés. Le document intitulé « Capacity building for food quality and food safety: Selected activities of the Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Health Organization (WHO) » peut être consulté à l'adresse ftp://ftp.fao.org/codex/cac/cac28/if28_05e.pdf.

57. La FAO a mis sur pied dans le cadre du Codex des projets pour l'Amérique centrale, les pays andins, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Ces objectifs visaient à déterminer le stade actuel d'harmonisation et d'équivalence des normes nationales par rapport à celles du Codex Alimentarius et à favoriser l'harmonisation. Certains pays ont ainsi été incités à réexaminer leurs politiques et à adopter les normes du Codex Alimentarius.

58. La FAO a actuellement deux projets régionaux sur le développement des systèmes d'assurance de la qualité pour les laboratoires d'analyse des produits alimentaires, un pour l'Amérique du Sud et l'autre pour l'Amérique centrale, Cuba, la république Dominicaine et le Mexique. Les rapports de ces projets peuvent être consultés à l'adresse www.rlc.fao.org/prior/comagric/codex/.

59. Les laboratoires spécialisés dans la santé animale ont reçu une aide par le truchement du Réseau régional de laboratoires vétérinaires, créé en 1983 afin de rehausser le niveau technique, scientifique et opérationnel de la recherche vétérinaire et les niveaux de diagnostic. Plus de 300 institutions nationales participent à ce réseau. Ses activités portent principalement sur la formation, le partage d'informations et l'apport de normes de référence pour la normalisation des laboratoires. La FAO a mis sur pied d'autres projets de coopération du même ordre avec des laboratoires spécialisés dans les pesticides dans toute la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.

60. Dans le domaine de la santé animale, la FAO a un important programme de coopération technique dans la région, avec notamment un projet d'évaluation et de renforcement du système de prévention de l'ESB et du système de contrôle de la qualité (TCP/RLA/0177), et un projet pilote pour la mise en place d'un système national d'identification et d'enregistrement des bovins de boucherie au Chili (TCP/CHI/2801). Ce projet a servi de base au programme national dont ce pays est actuellement doté.

61. Dans le domaine de la santé des végétaux, la FAO a travaillé en étroite collaboration avec de nombreux pays membres pour évaluer puis renforcer leurs services nationaux de protection phytosanitaire (par exemple, le TCP/RLA/2912, Renforcement des capacités phytosanitaires des pays membres de l'OIRSA) et elle fournit une assistance technique à l'amélioration des services destinés à certaines cultures (par exemple, le TCP/TRI/2902, Établissement d'un programme de certification sanitaire obligatoire pour les agrumes à Trinité-et-Tobago).

62. Une grande source d'information officielle sur la SSASAV est le Portail international de sécurité sanitaire des aliments et de santé animale et végétale (IPFSAPH) (www.ipfsaph.org), qui soutient la mise en œuvre de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) en fournissant un point d'accès unique à des informations nationales et internationales officielles sur des sujets relatifs à la salubrité des aliments, à la santé animale et à la protection des végétaux.

63. L'IPFSAPH développe actuellement un portail local pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Ce portail, baptisé PRISA (<http://prisa.fao.org>), permettra aux officiels et aux parties intéressées de publier et échanger des documents, officiels ou non, présentant un intérêt pour la région, en espagnol, portugais et anglais.

Recommandations à l'attention de la Conférence

64. La Conférence, après lecture et discussion de la présente communication, est invitée à prendre connaissance des conclusions et recommandations qui suivent en vue de leur adoption.

Coopération technique et régionale

65. La coopération technique entre les gouvernements membres est essentielle pour faire en sorte que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes puissent tirer pleinement parti des nouvelles opportunités que leur offre la libéralisation du commerce des produits agricoles, aux niveaux régional et international, et que les mesures de SSASAV ne soient pas appliquées sans discernement ou dans un but discriminatoire. Il est vital que les besoins d'assistance technique de la région soient identifiés pour répondre aux priorités exprimées.

66. Une coopération régionale sur les thèmes afférents à la SSASAV est une absolue nécessité. Bien qu'ils soient souvent en concurrence pour les mêmes marchés, les pays et le secteur privé de la région devraient se rendre compte des énormes avantages que peut offrir la coopération régionale, en particulier lorsqu'ils ont en face d'eux des pays, des régions et des marchés importants, très organisés et intégrés. Comme exemples d'activités qui pourraient encore bénéficier d'une coopération régionale, citons l'instauration et le maintien de zones exemptes de phytoparasites, le contrôle des ravageurs transfrontières, les programmes d'assurance de la qualité pour les services de laboratoire et de diagnostic régionaux et l'analyse des risques importés. Les organisations régionales, dont les réseaux de laboratoires, comme l'Interamerican Network of Food Analysis Laboratories (INFAL), les organisations régionales pour la protection végétale et d'autres entités et enceintes régionales concernées, dont le Comité (FAO/OMS) de coordination du Codex pour l'Amérique latine et les Caraïbes, devraient avoir un grand rôle dans l'organisation de cette coopération.

67. Les membres pourraient envisager la mise en place d'un Programme de renforcement des capacités en matière de commerce pour aider les pays à se doter des capacités nationales nécessaires à divers niveaux.

Rôle prépondérant de la FAO, en particulier dans l'élaboration des cadres réglementaires internationaux (Codex, CIPV, OIE) et leur application en Amérique latine et dans les Caraïbes

68. Par le biais du Secrétariat de la CIPV et du Secrétariat de la Commission du Codex Alimentarius (avec l'OMS), la FAO a un rôle particulier et bien défini à jouer par rapport aux questions afférentes à la SSASAV. Afin de faire face aux dimensions régionales de ce rôle en Amérique latine et dans les Caraïbes, la FAO devrait procéder à une évaluation qualitative et quantitative des services correspondants qu'elle prodigue.

Modernisation et renforcement des systèmes nationaux

69. Une analyse, une réforme et une modernisation des institutions s'imposeraient dans de nombreux pays. Il y aurait lieu de concevoir des indicateurs clés d'un système national efficace et opérant et d'assurer un suivi permanent des progrès réalisés sur la voie de l'amélioration. Les initiatives intéressantes relevées dans la région pourraient faire l'objet d'une analyse dont les résultats seraient partagés.

70. Les structures organisationnelles devront probablement être modifiées. De nouveaux groupes de travail seront créés, avec de nouveaux profils et de nouvelles fonctions. Leur importance et leur rôle se développant, les ressources des institutions spécialisées dans la SSASAV devraient croître en proportion. Les gouvernements auront besoin d'un soutien et d'une aide technique considérables pour concevoir des systèmes adaptés et les financer. Dans la plupart des cas, les budgets devront être augmentés, très fortement parfois. Les gouvernements doivent trouver le juste milieu entre le recouvrement des coûts de ces services et l'investissement national pour assurer la sécurité d'une production alimentaire nutritive et de la consommation.

71. L'utilisation de normes et de codes de bonne pratique plus rigoureux devrait agir comme un catalyseur et relever le niveau de qualité générale des marchés intérieurs. Les gouvernements doivent s'assurer que les systèmes mis en place soient réellement nationaux, et non des systèmes parallèles, un système offrant un niveau de sécurité élevé pour les exportations et un second, avec un niveau moindre, pour la consommation intérieure.

72. La FAO devrait favoriser un processus d'échange d'informations et de mise en commun des enseignements retirés à mesure que les institutions de la région se modernisent et se réforment. La FAO devrait fournir, à la demande, des conseils et un appui pour la mise en place de dispositifs institutionnels qui correspondent le mieux au nouveau contexte de la SSASAV.

Dialogue public-privé

73. Les matières liées à la SSASAV ne concernent pas uniquement les pouvoirs publics, elles impliquent le soutien total du secteur privé qui leur est nécessaire. Il est urgent de développer et promouvoir des initiatives entre les secteurs public et privé. Certains pays ont connu des expériences positives dont ils devraient faire profiter d'autres pays de la région.

74. La FAO devrait jouer un rôle actif en tant qu'intermédiaire impartial dans les discussions qui se déroulent entre les parties prenantes des systèmes et entités de SSASAV des secteurs public et privé. Des efforts sont à consentir pour associer toutes les parties prenantes à la conception et à la promotion de programmes visant une participation accrue des acteurs ruraux, des petits exploitants et petites entreprises en particulier, à la mise en application des mesures et normes de SSASAV, et pour qu'ils puissent tirer parti des nouveaux débouchés qui s'offrent à eux.

Bibliographie

- Beghin, J. and J. Bureau, 2001. Quantification of Sanitary, Phytosanitary, and Technical Barriers to Trade for Trade Policy Analysis, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Working Paper 01-WP 291, December.
- Buzby, J.C., 2001. Effects of food-safety perceptions on food demand and global trade. In A. Regmi (ed.) *Changing structure of global food consumption and trade*. Market and Trade Economics Division, Agriculture and Trade Report no. WRS-01-1, pp. 55-66. Washington DC: Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.
- Calvin, L., L. Flores, and W. Foster, 2003. Food Safety in Food Security and Food Trade: Case Study: Guatemalan Raspberries and *Cyclospora*. Focus 10, Brief 7. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Crutchfield, S.R. and T. Roberts, 2000. Food Safety Efforts Accelerate in the 1990's. *FoodReview* 23(3), pp. 44-49
- Diop, N. and S.M. Jaffee, 2005. Fruits and vegetables: global trade and competition in fresh and processed product markets. Pp. 237-257 in *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, M.A. Aksoy and J.C. Beghin, Eds. The World Bank. 309 pp.
- FAO, 2003. Environmental and Social Standards, Certification and Labelling for Cash Crops. FAO, Rome.
- FAO, 2005. The State of Food and Agriculture: Agriculture Trade and Poverty: Can trade work for the poor? FAO, Rome.
- Flores, L.G., D. Thiagarajan, L. Busch, 2005. The relationship of third-party certification (TPC) to sanitary/phytosanitary (SPS) measures and the international agri-food trade. Case study: Guatemala – with emphasis on food safety standards. Raise SPS Global Analytical Report #3, USAID.
- Jaffee, SM and S Hensen, 2004. Standards and Agro-Food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate. World Bank Policy Research Working Paper 3348, June 2004.
- Jaffee, SM and S Hensen, 2005. Agro-food exports from developing countries: the challenges posed by standards. pp. 91-114 in *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, M.A. Aksoy and J.C. Beghin, eds. The World Bank. 309 pp.
- Maskus, K. and J. Wilson, eds., 2001. *Quantifying the Impact of Technical Barriers: Can It Be Done?*. University of Michigan, Ann Arbor.
- Otsuki, T., J.S. Wilson, and M. Sewadeh, 2001. Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports. *Food Policy* 26:495-514.
- Rich, K.M., 2004. Animal Diseases and the Cost of Compliance with International Standards and Export Markets: The Experience with Foot-and-Mouth Disease in the Southern Cone. The World Bank, Washington, DC.
- Roberts, D., T. Josling and D. Orden, 1999. WTO Disciplines on Sanitary and Phytosanitary Barriers to Agricultural Trade: Progress, Prospects, and Implications for Developing Countries. Invited Paper, Conference on Agricultural and the New Trade Agenda from a Development Perspective, World Bank, Geneva, October.