CCP: OF 97/3

F

Septembre 1997

POINT II.C de l'ordre du jour provisoire

COMITE DES PRODUITS

GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SUR LES GRAINES OLEAGINEUSES ET LES MATIERES GRASSES

Vingt-huitième session

Rome, 10 - 12 décembre 1997

CONSEQUENCES POSSIBLES DES MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES POUR LES EXPORTATEURS DE PRODUITS A BASE DE GRAINES OLEAGINEUSES VERS L'UNION EUROPEENNE

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes
INTRODUCTION	1 - 2
MESURES SPS CONCERNANT LE MARCHE DES GRAINES OLEAGINEUSES, DES HUILES ET DES TOURTEAUX DE L'UE	3 - 11
Législation de l'Union européenne	4 - 9
Législation alimentaire	5
Législation visant les produits d'alimentation animale	6
Législation générale (couvrant les produits d 'alimentation humaine et animale)	7

W/W6264/f

Législation phytosanitaire 8
Autres législations concernant les aspects SPS 9
Codes d'usages 10 - 11

PRINCIPALES OPTIONS 12 - 14
Respect des Accords OMC 12 - 14
Harmonisation de la législation 14

INCIDENCES COMMERCIALES 15 - 18
RESUME ET CONCLUSIONS 19 - 25

INTRODUCTION

1. Lors de sa précédente session, le Groupe est convenu de poursuivre l'examen de certains aspects des accords de l'Uruguay Round. Le présent document a été préparé, comme le Groupe l'avait demandé, pour rassembler et analyser des informations sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) touchant le commerce des graines oléagineuses et des produits dérivés. Le Group craint en effet que les mesures SPS, qui sont certes nécessaires pour protéger la vie ou la santé des personnes et des animaux et préserver les végétaux, ne soient appliquées de façon à pratiquer une discrimination arbitraire ou injustifiée entre des pays où règnent des conditions identiques ou similaires; ou encore, qu'elles ne constituent une restriction déguisée des échanges pour protéger les marchés intérieurs, étant donné que les effets de l'Uruguay Round réduiront l'incidence des autres obstacles au commerce.

2. La démarche suivie dans ce document est celle de l'étude de cas. Le grand nombre de mesures SPS utilisées dans le monde entier et les ressources limitées disponibles ont amené le Secrétariat à se concentrer d'abord sur une région donnée, quitte à étudier d'autres marchés par la suite. Celui de l'Union européenne a été choisi pour plusieurs raisons, en particulier pour son importance dans le commerce mondial des produits oléagineux (voir tableau 1). Ce document rassemble des informations par produit, afin d'aider les exportateurs d'oléagineux et de produits dérivés à s'adapter aux conditions sanitaires et phytosanitaires de l'Union européeenne (UE). Ce document examine en outre des questions de politique pertinentes dans le cadre de l'Accord OMC sur l'application des mesures SPS, et s'efforcer d'évaluer l'importance de ces mesures pour les exportations de produits oléagineux vers l'UE.

MESURES SPS CONCERNANT LE MARCHE DES GRAINES OLEAGINEUSES, DES HUILES ET DES TOURTEAUX DE L'UE

3. Ce document distingue deux groupes[1] de mesures SPS: (a) la législation appliquée par les gouvernements de l'UE; et (b) les mesures facultatives adoptées par le secteur privé[2].

Législation de l'Union européenne

4. Dans l'Union européenne, la législation SPS vise à protéger la santé des personnes, des animaux et des végétaux, tout en assurant un commerce équitable et en veillant à garantir les nécessaires mécanismes de contrôle . Au sein de la Communauté, la législation a été en grande partie harmonisée, ce qui a réduit les contrôles aux frontières pour les échanges intra-communautaires. Les marchandises provenant des pays n'appartenant pas à l'UE sont normalement soumises aux mêmes conditions que celles produites dans la Communauté. La majorité des

---

[1] Il existe un troisième groupe de règlements, à savoir les normes, directives et recommandations internationales émanant d'organes internationaux tels que la Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius. Ces normes, qui couvrent certains des aspects sanitaires et phytosanitaires et peuvent s'appliquer en partie au secteur des oléagineux, n'influent pas directement sur les échanges de l'Union européenne et ne sont pas analysées expressément dans ce document. Toutefois, leur rôle et leurs liens avec d'autres règlements SPS y sont traités à diverses reprises.

[2] Outre les mesures facultatives adoptées par le secteur privé dans l'UE, ce groupe couvre également les règles fixées par les associations commerciales internationales, dans la mesure où elles concernent les importations de produits oléagineux dans l'Union européenne.

règlements ne sont pas propres à des denrées spécifiques mais s'appliquent à de grands groupes de produits destinés à l'alimentation humaine et animale. Les règlements concernant expressément les produits oléagineux ou ayant une incidence sur ces produits sont présentés ci-dessous en cinq grands groupes.

Législation alimentaire

5. Solvants d'extraction: leur utilisation est réglementée pour garantir que les aliments, notamment les huiles raffinées, ne contiennent pas de résidus de solvants à des concentrations présentant un danger pour la santé humaine.

Acide érucique: sa présence dans les huiles et dans les aliments auxquels il a été ajouté ne peut dépasser certaines concentrations.

Additifs alimentaires: Dans certaines huiles, essentiellement les huiles transformées ou les huiles utilisées dans l'industrie alimentaire, seuls sont autorisés certains additifs dans les quantités prévues.

Normes de transport: pour le transport en vrac des huiles (dans des navires ou autres conteneurs), il faut que les cargaisons précédentes soient des denrées alimentaires ou un produit figurant sur une liste spéciale de cargaisons précédentes admises.

Contaminants: au niveau communautaire, il n'existe qu'une législation-cadre générale; les Etats membres appliquent donc des dispositions nationales. Pour les aflatoxines, principal contaminant des graines oléagineuses et produits dérivés, une série de réglementations nationales fixe le taux maximum admissible en fonction du type d'aflatoxine et de la catégorie d'aliments.

Législation visant les produits d'alimentation animale

6. Contaminants: la législation de l'UE a fixé des concentrations maximales pour certaines "substances indésirables" dans les produits d'alimentation animale. Les réglementations s'appliquent aux matières premières et aux aliments mis sur le marché, qu'ils soient produits à l'intérieur du pays, importés ou destinés à l'exportation hors de l'UE. En général, la législation vise de grands groupes d'aliments pour animaux. Les règlements spécifiques aux graines et aux produits oléagineux prévoient des tolérances maximales pour:

- le gossypol libre dans le tourteau de coton;
- l'acide cyanhydrique dans les graines et le tourteau de lin;
- l'huile de moutarde volatile dans le tourteau de colza;
- certains pesticides dans les graines oléagineuses en général;
- l'aflatoxine-B1 dans les graines d'arachide, de coprah, de palmiste, de coton et produits dérivés.

A l'heure actuelle, une proposition de durcissement de la législation de l'UE (élargissement des tolérances maximales, jusqu'à présent appliqués aux "aliments pour animaux", (aux aliments prêts à la consommation, aux produits d'alimentation en général, y compris les matières premières) est à l'étude.

Législation générale (couvrant les produits d'alimentation humaine et animale)

7. Résidus de pesticides: En 1993, des limites maximales harmonisées pour les résidus de pesticides dans les produits d'origine végétale destinés à la fabrication de produits d'alimentation humaine et animale, y compris les graines oléagineuses, ont été fixées. Les réglementations sont contraignantes pour tous les échanges de l'UE, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent tant aux marchandises intérieures qu'aux produits importés. Des initiatives d'harmonisation des moyens de contrôle et des méthodes d'analyse sont en cours. L'élargissement de la législation actuelle à tous les produits déshydratés et/ou transformés ainsi qu'aux produits transformés composés est à l'étude. Il existe des dispositions spéciales visant les graines oléagineuses individuelles ou en tant que groupe concernant plus de 50 pesticides, mais de nombreux pesticides ne sont pas encore couverts par la législation communautaire, en particulier ceux qui sont utilisés hors de l'Union européenne. Les Etats membres peuvent appliquer une législation nationale spéciale pour ces pesticides.

Législation phytosanitaire

8. Ravageurs soumis à quarantaine: la législation de l'UE, parfois complétée par les législations nationales, régit la protection contre l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux et leur propagation au sein de la Communauté. L'introduction de ces organismes et de certains végétaux/produits végétaux doit faire l'objet de certificats phytosanitaires officiels. Les graines oléagineuses concernées sont notamment les graines de tournesol, de colza, de moutarde et de coton. Des normes différentes peuvent être applicables selon que le matériel provient de l'intérieur ou de l'extérieur de la Communauté.

Autres législations concernant les aspects SPS

9. Plusieurs règlements, visant l'étiquetage, l'assurance de qualité et aspects analogues, peuvent également contribuer à la protection de la santé humaine et animale. Ceux qui ont une incidence sur les graines oléagineuses, les huiles et les tourteaux sont énumérés ci-après:

a) Organismes génétiquement modifiés (OGM)**:** Ces dernières années, plusieurs cultures génétiquement modifiées ont été mises au point, surtout dans le but de maintenir ou d'améliorer les rendements, d'accroître la résistance aux herbicides et aux ravageurs, de créer de nouvelles utilisations et/ou d'améliorer la qualité marchande. Selon la législation de l'Union européenne, la mise sur le marché et la commercialisation des OGM requièrent une approbation officielle garantissant qu'ils ne constituent aucun danger pour l'environnement ou la santé humaine. Une fois obtenue l'approbation de comités scientifiques ad hoc, un OGM peut être importé et diffusé au sein de la Communauté. Pour ce qui est des graines oléagineuses, à ce jour, l'approbation a été obtenue pour i) importer du soja transgénique destiné à la transformation directe en produits d'alimentation humaine et animale, et ii) produire, commercialiser et importer certains types de colza transgénique quelles qu'en soient les utilisations. Dans un proche avenir, les OGM admis sur le marché de l'UE devront porter une étiquette faisant expressément mention de la manipulation génétique. En outre, vu les progrès rapides des manipulations génétiques de végétaux destinés à l'alimentation et les inquiétudes des consommateurs quant aux risques potentiels pour la santé, une législation spécifique a été récemment adoptée pour la commercialisation des denrées contenant des OGM ou dérivés de ceux-ci, afin de

déterminer dans quelles conditions les produits alimentaires doivent porter des étiquettes spéciales indiquant toute modification génétique. Dans le cas de l'huile de soja dérivée de graines transgéniques, aucune étiquette supplémentaire n'est nécessaire car l'équivalence avec l'huile de soja traditionnelle a été démontrée. L'introduction de nouveaux règlements régissant l'utilisation des OGM est à l'étude. Par exemple, les critères d'étiquetage de l'UE actuellement appliqués aux produits alimentaires pourraient être étendus aux produits d'alimentation animale (par exemple, le tourteau de soja) et aux additifs alimentaires (par exemple, la lécithine de soja). Dans ce cas, le tourteau de soja transgénique pourrait être soumis à un étiquetage spécial. En dépit des efforts entrepris pour traiter de la question des OGM au niveau communautaire, certains Etats membres de l'Union ont adopté des réglementations nationales plus strictes pour protéger les intérêts des consommateurs. Toute réglementation applicable sélectivement aux OGM (et produits dérivés) risque d'avoir des répercussions considérables sur le commerce national et international, en particulier si les produits dérivés des OGM doivent être séparés des produits traditionnels pendant toutes les opérations après-récolte, y compris le commerce et la transformation. En conséquence, les projets de législation future dans ce domaine font l'objet d'un débat intense et d'examens minutieux dans le contexte des accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et/ou sur l'application des mesures SPS.

b) Circulation et commercialisation des produits d'alimentation humaine et animale: elles sont régies par la législation communautaire et par les législations nationales, pour les produits intérieurs comme pour les produits importés. La législation alimentaire vise essentiellement l'étiquetage, la présentation du produit et la publicité, l'objectif étant d'informer et de protéger les consommateurs et d'assurer une concurrence loyale. La législation de l'UE sur les produits d'alimentation animale veille à assurer une utilisation correcte de produits sains, authentiques et de qualité marchande, qui ne constituent aucun danger pour la santé animale ou humaine. L'étiquetage obligatoire prévoit des indications sur la destination de l'alimentation ainsi que sur sa composition.

c) Semences: la législation phytosanitaire de l'Union européenne comprend des règlements unifiés sur la production et la commercialisation des semences. Les semences d'oléagineux (comme toutes les autres semences) doivent être conformes à des normes de certification, qui en garantissent l'identité, la pureté variétale, le pouvoir germinatif et l'absence d'organismes nuisibles. Les normes s'appliquent de la même manière aux semences produites et commercialisées dans la Communauté et aux semences importées de pays tiers.

Codes d'usages

10. Il arrive que le secteur privé prenne l'initiative d'élaborer un code d'usages facultatif dans le but de faciliter les échanges. La classification de certains de ces codes comme mesures SPS n'est pas toujours évidente. Par exemple, si les dispositions des contrats de transport maritime (voir c) ci-dessous) sont essentiellement axées sur des questions de qualité, elles couvrent également certains aspects liés aux mesures sanitaires et phytosanitaires. Ces codes ne sont pas toujours assimilables à la législation SPS traitée plus haut pour d'autres raisons. En premier lieu, ils sont toujours facultatifs, c'est-à-dire qu'un négociant est libre de les appliquer ou non. Par ailleurs, la plupart de ces codes s'appliquent au commerce mondial, et ne sont donc pas spécifiques au marché

communautaire. D'autre part, certains codes visent des produits de certains pays ou régions, tandis que la législation de l'Union européenne ne fait généralement pas de distinction entre les partenaires commerciaux. Quoique d'une nature légèrement différente et non juridiquement contraignante, les codes peuvent compléter utilement la législation officielle SPS et les normes internationales. Ils peuvent précéder l'entrée en vigueur d'une législation appropriée, ou simplement interpréter la législation existante pour la rendre plus compatible avec les besoins de l'industrie.

11. Les principaux codes d'usages facultatifs nationaux et internationaux concernant le marché des produits oléagineux de l'Union européenne sont examinés brièvement ci-dessous.

a) les agents caloporteurs: ils sont utilisés dans des systèmes de traitement en circuit fermé et dans les cuves de stockage et les navires pour garder les matières grasses à l'état liquide ou pour les maintenir à une certaine température. En cas de fuite dans ces systèmes de chauffage, les agents caloporteurs peuvent contaminer l'huile. La toxicité de certains agents d'emploi courant est préoccupante, en particulier lorsque l'huile est destinée à la consommation humaine. Un règlement du Codex Alimentarius sur ce problème est à l'étude. En attendant, diverses organisations internationales et régionales du secteur privé conseillent à leurs membres de n'utiliser que l'eau chaude ou la vapeur comme agents caloporteurs.

b) contamination par les salmonelles: les associations du secteur privé de l'Union européenne ont mis au point des codes facultatifs visant à contrôler et à prévenir la contamination par les salmonelles dans les produits végétaux d'alimentation animale, y compris les tourteaux.

c) contrats de transport maritime: une grande part des échanges internationaux de graines oléagineuses, d'huiles et de tourteaux est régie par des contrats de transport maritime largement reconnus émanant de deux associations internationales. Ces contrats, utilisés à titre facultatif, ont évolué au fil des ans pour s'adapter aux exigences de la profession. Ils comprennent des normes visant à garantir l'innocuité, le bon état et la qualité marchande des produits échangés, et à aider les partenaires commerciaux à se conformer à la législation et aux normes SPS nationales ou internationales. Les critères applicables varient selon le produit et son utilisation prévue, le pays d'origine ou de destination, et le type d'expédition.

PRINCIPALES OPTIONS

Respect des Accords OMC

12. L'Accord OMC sur les mesures SPS affirme le droit des gouvernements d'appliquer des mesures SPS. Toutefois, comme ces mesures peuvent fausser ou restreindre les échanges, l'Accord contient des dispositions visant à atténuer leurs éventuels effets négatifs. L'examen ci-dessus de la législation SPS montre que la politique communautaire dans ce domaine est largement guidée par les inquiétudes croissantes des consommateurs quant à l'innocuité des produits d'alimentation humaine et animale et autres questions liées à la santé. Il semble, d'une façon générale, que les mesures SPS n'aient pas été utilisées comme moyen de limiter le commerce et que des efforts aient été déployés pour limiter ces conséquences possibles. A ce jour, la législation SPS concernant les produits oléagineux n'a pas donné lieu à des différends entre Etats membres de l'Union européenne

ou avec ses partenaires commerciaux. Lorsque l'introduction de certaines mesures SPS a été contestée, les preuves scientifiques semblent avoir prévalu sur d'autres considérations.[3]

13. Les Codes d'usages sont également régis par l'Accord OMC sur les mesures SPS, car les gouvernements sont censés veiller au respect de l'Accord par les organes non gouvernementaux. Essentiellement conçus pour faciliter la commercialisation et les échanges, ces codes et mesures apparentées sont normalement formulés lors de consultations approfondies entre partenaires commerciaux. Si elles n'ont pas jusqu'à présent donné lieu à des différends, ces mesures risquent d'être controversées car elles peuvent ne pas être conformes aux intérêts des groupements de producteurs et de consommateurs.

Harmonisation de la législation

14. Il ressort de l'examen des mesures SPS qu'un grand nombre de règlements s'applique au marché communautaire des graines oléagineuses, des huiles et des tourteaux. Les mesures se fondent sur les législations nationales, la législation communautaire et les initiatives facultatives du secteur privé. La tendance générale de ces dix dernières années a été d'abandonner progressivement les législations nationales au profit d'une législation communautaire unifiée. Ce processus a été accéléré par l'introduction du marché unique en 1993, qui préconisait l'élimination de tous les contrôles aux frontières à l'intérieur de l'Union européenne et des obstacles techniques au commerce. L'harmonisation de la législation SPS au sein de l'UE peut être considérée comme un progrès pour la communauté commerciale internationale, car les exportateurs sont confrontés à une série de normes plus homogène et plus transparente. En outre, la législation de l'Union européenne s'inspire généralement des normes et directives internationales élaborées par des institutions internationales spécialisées (telles que la Commission du Codex Alimentarius), conformément aux recommandations de l'Accord OMC sur les mesures SPS. Dans certains cas, la législation communautaire n'est peut-être pas pleinement conforme aux règles et recommandations internationales, soit pour mieux refléter des conditions locales, soit parce que les normes internationales requises ne sont pas encore disponibles[4]. Cette situation pourrait constituer un obstacle aux exportations vers l'Union européenne, mais les accords OMC autorisent le recours aux législations nationales dans certaines conditions: en particulier, les mesures SPS doivent avoir une justification scientifique, reposer sur une évaluation rigoureuse des risques et ne pas limiter le commerce plus que nécessaire. La situation observée dans l'Union européenne s'inscrit dans la tendance générale à l'harmonisation bilatérale et régionale des législations SPS, afin d'améliorer les relations commerciales entre les pays ou groupes de pays. Dans ce contexte, toutefois, il se peut que les exigences spécifiques des pays tiers exportateurs ou importateurs ne soient pas

---

[3] A titre d'exemple, on peut citer la décision de ne pas étendre les mesures de contrôle de la salmonelle aux tourteaux d'oléagineux faute de preuves scientifiques concernant les risques pour la santé, et le fait que la responsabilité de la mise sur le marché des OGM a été confiée à des comités scientifiques spécialisés.

[4] A cet égard, il convient de noter que la Commission du Codex Alimentarius devrait passer en revue un certain nombre de normes et de codes portant sur les graines oléagineuses couvrant notamment des concentrations maximales pour les contaminants et les toxines (y compris les aflatoxines) dans les matières premières et les produits alimentaires (dont les graines oléagineuses et les huiles); des recommandations sur l'utilisation d'agents caloporteurs durant le stockage et le transport des matières grasses comestibles; et des bonnes pratiques d'alimentation animale afin d'écarter tout risque pour la santé humaine (y compris le contrôle de la contamination par les aflatoxines dans les produits d'alimentation animale).

suffisamment prises en compte. Les gouvernements pourraient remédier à ce problème en contribuant autant que possible à l'harmonisation mondiale des législations SPS, en s'appuyant davantage sur les normes et directives internationales, conformément aux recommandations de l'Accord OMC sur les mesures SPS.

INCIDENCES COMMERCIALES

15. Dans cette section, on s'est efforcé d'évaluer dans quelle mesure les législations SPS exercent une influence qualitative sur les différents produits à base d'oléagineux et les pays exportateurs de ces denrées vers l'Union européenne[5]. En effet, une évaluation quantitative systématique de l'impact de ces mesures sur le commerce serait difficile car il faudrait comparer la réalité et une situation où aucune mesure SPS ne serait appliquée. La seule chose possible est d'identifier les échanges couverts par des mesures SPS spécifiques, mais même cela s'avère difficile pour le commerce avec l'Union européenne pour plusieurs raisons. Premièrement, l'incidence des règlements SPS sur certains échanges peut varier d'un règlement à l'autre, en fonction de leur force exécutoire, des différents mécanismes de contrôle et de leur application globale ou ciblée. Deuxièmement, l'impact sur le commerce peut également varier d'un pays à l'autre et selon les périodes. Troisièmement, de nombreux règlements SPS en vigueur dans l'Union européenne s'appliquent à de grands groupes de produits plutôt qu'à des produits spécifiques.

16. Afin de mesurer leur incidence sur le commerce, les diverses mesures SPS examinées dans les sections précédentes ont été classées comme suit:

1. Législation SPS à couverture horizontale

Les règlements concernant les huiles en général portent sur:

- le transport
- les solvants d'extraction
- l'acide érucique (touchant l'**huile de colza** en particulier)
- les additifs alimentaires

Les règlements concernant d'autres groupes de produits, y compris les graines oléagineuses et les huiles portent sur:

- les aflatoxines (pour toutes les graines oléagineuses hormis les arachides, pour tous les produits alimentaires ou pour tous les produits d'alimentation infantile)
- les pesticides (pour toutes les graines oléagineuses)
- les semences
- la diffusion et la commercialisation des OGM

Ces mesures s'appliquent aux graines oléagineuses et aux huiles (pas aux tourteaux) sous leur forme primaire ou transformée, qu'elles soient utilisées comme semences ou pour l'alimentation animale ou humaine. Elles visent principalement le marché communautaire, mais elles s'appliquent de la même façon aux importations des pays tiers. Bien que la plupart des graines oléagineuses et des huiles et un grand nombre de pays exportateurs semblent visés, une évaluation réaliste des

---

[5] Ce document n'analyse que les répercussions des mesures SPS appliquées aux graines oléagineuses, aux huiles et aux tourteaux. Cependant, dans certaines situations, les mesures concernant d'autres groupes de produits (mais apparentés) ont également une incidence. Les changements récents intervenus dans la législation SPS sur le commerce et l'utilisation, par exemple, de la viande de mammifères et de la farine d'os, intéressent le marché des tourteaux dans son ensemble, et en particulier, celui des autres tourteaux à haute teneur protéique comme les tourteaux d'oléagineux

échanges concernés n'est pas possible car ces mesures s'appliquent à des catégories entières de produits de base ou de denrées, sans différenciation par produit ou denrée.[6]

2. Législation SPS par produit

Les règlements s'appliquant à des graines oléagineuses ou à des produits dérivés spécifiques et qui influent donc sur certains échanges, portent sur:

- les aflatoxines dans les **arachides** destinées à la consommation humaine;
- les contaminants dans les produits d'alimentation animale, notamment: le gossypol libre dans le **tourteau de coton**; l'acide cyanhydrique dans les **graines et le tourteau de lin**; l'huile de moutarde volatile dans le **tourteau de colza**; et les aflatoxines dans les **graines d'arachide, de coprah, de palmiste, de coton et les produits dérivés**.
- les ravageurs soumis à quarantaine dans les **graines de tournesol, de colza, de moutarde et de coton**.

Pour les produits indiqués en caractères gras ci-dessus, les volumes moyens d'importations de l'Union européenne et les fournisseurs principaux figurent au tableau 2, qui donne quelques indications de l'importance de certains règlements SPS pour les importations de graines oléagineuses, d'huiles et de tourteaux de l'UE. Apparemment, le volume des échanges visé par ces mesures est plus important pour les tourteaux, suivi des graines oléagineuses, tandis que le commerce des huiles végétales ne semble guère concerné.[7] Les produits les plus touchés sont (par ordre décroissant): le tourteau de palmiste, les graines de tournesol, les graines de colza, le coprah et le tourteau de colza. Nombreux sont les pays exportateurs concernés, mais les produits en question sont surtout exportés par des pays en développement. En outre, dans le contexte des importations globales de l'UE (voir tableau 1), il semble qu'en moyenne 20 pour cent des importations annuelles de graines oléagineuses (environ 3,6 millions de tonnes) soient soumises à des règlements SPS; les chiffres correspondants pour les huiles et les tourteaux sont respectivement de 0,5 pour cent et de 23 pour cent (soit 17 000 et 4,4 millions de tonnes). Toutefois, étant donné que le tableau 2 ne comprend que les mesures SPS visant des produits spécifiques, il faut en conclure que, dans l'ensemble, l'importance des règlements SPS pour les importations de produits oléagineux de l'Union européenne est plus grande, même si on n'est pas en mesure de l'évaluer avec précision à ce stade.

3. Mesures facultatives

En ce qui concerne les codes, le schéma est le suivant (voir tableau 3): des mesures SPS facultatives s'appliquent au commerce international des graines oléagineuses et des huiles, mais pas aux tourteaux. Les mesures couvrent soit le commerce total d'un certain produit (indépendamment du pays ou de la région d'origine), soit de manière spécifique les produits d'une origine donnée. Dans ce cas, il s'agit surtout de mesures visant les graines oléagineuses, tandis que les dispositions applicables aux huiles ne mentionnent généralement pas d'origines spécifique. Toutes les graines oléagineuses (et en particulier les arachides) font l'objet de mesures liées à la contamination possible du produit et à la présence d'autres impuretés. Quelque 95 pour cent des importations totales de graines oléagineuses et quasiment toutes les importations d'huiles végétales de l'Union

---

[6] Dans ce contexte, le lecteur se reportera au tableau 1, qui offre un aperçu du marché des importations d'oléagineux dans l'Union européenne.

[7] Il est à noter, toutefois, que le scénario change lorsque les mesures SPS non spécifiques (voir 1 ci-dessus) sont prises en considération. En effet, ces mesures s'appliquent principalement aux huiles et aux graines oléagineuses.

européenne sont visées par des codes d'usages. La contamination durant le transport et le stockage semble être la préoccupation principale. En ce qui concerne les pays d'origine, les exportateurs des pays développés et en développement seraient soumis à des mesures SPS facultatives dans les mêmes conditions.

RESUME ET CONCLUSIONS

17. L'examen des mesures SPS applicables au marché des graines oléagineuses, des huiles et des tourteaux de l'Union européenne montre qu'un grand nombre de réglementations sont en vigueur ou à l'étude. Elles sont destinées à protéger la santé des personnes, des animaux et des végétaux, et ne font pas la distinction entre les biens produits à l'intérieur de la Communauté et ceux provenant de pays tiers.

18. La gamme des produits couverts et la complexité des mesures SPS ont augmenté au fil des ans, traduisant essentiellement les préoccupations croissantes du public vis-à-vis de la salubrité des aliments ainsi que des questions de santé animale et végétale. La crainte que les mesures SPS puissent être utilisées à des fins protectionnistes ne semble pas fondée et, à ce jour, aucun différend commercial n'est apparu en ce qui concerne les mesures SPS applicables au secteur des graines oléagineuses, des huiles et des tourteaux.

19. Néanmoins, il est inévitable que les mesures SPS influent sur l'accès aux marchés d'importation et sur la concurrence entre produits et entre pays. Quasiment tous les produits oléagineux font l'objet d'au moins une mesure SPS, et tous les partenaires commerciaux de l'Union européenne sont concernés. Les différents produits et pays sont plus ou moins touchés en fonction de la mesure applicable. De nombreux règlements ayant une couverture horizontale et d'autres un caractère facultatif, il est très difficile d'évaluer l'impact des mesures SPS sur le commerce de l'Union européenne.

20. Le nombre croissant et la complexité des mesures SPS au niveau de l'UE (et de façon générale dans les autres pays importateurs développés) ont des répercussions sur les pays exportateurs. Ainsi, l'accès direct à l'information sur les dispositions SPS en vigueur ou à l'étude dans les pays importateurs est d'une importance cruciale. D'autre part, les pays exportateurs ont besoin de compétences techniques et de moyens financiers pour modifier leurs systèmes de production, de transformation et de transport afin de se conformer aux dispositions SPS plus strictes.

21. D'une façon générale, l'harmonisation des législations SPS entre les pays et les groupes de pays préoccupe les pays exportateurs. Il semble que cette harmonisation progresse au sein de l'UE ainsi que dans d'autres régions, et que les efforts des gouvernements visent à atteindre les normes convenues à l'échelle internationale, comme celles du Codex Alimentarius. Toutefois, dans certains cas, les pays peuvent demander un niveau de protection SPS différent des normes internationales. Par ailleurs, dans d'autres cas, des normes internationales pertinentes ne sont pas encore disponibles ou sont en cours de révision. Dans l'ensemble, pressés de renforcer la législation SPS, les gouvernements semblent reconnaître qu'il faut élaborer des normes internationales et les appliquer au niveau mondial.

22. En conclusion, les initiatives internationales futures visant à atténuer les éventuels effets négatifs des mesures SPS sur le commerce des produits oléagineux devraient se concentrer sur les points suivants: a) améliorer l'accès général à l'information sur les mesures SPS, b) encourager les gouvernements à recourir aux normes internationales chaque fois que possible, c) assurer la participation active des gouvernements et autres parties à l'élaboration des normes internationales, et d) aider les pays en développement à surmonter les difficultés qu'ils peuvent avoir pour respecter les mesures SPS des pays importateurs.[8]

23. Les propositions ci-après, qui concernent les travaux futurs du Secrétariat dans ce domaine, sont soumises à l'attention du Groupe pour examen:

- élargir le suivi et l'analyse des mesures SPS à d'autres marchés/régions;
- mettre au point des méthodes permettant de mesurer l'impact des mesures SPS sur le commerce, en particulier d'estimer leurs effets quantitatifs sur les échanges.

---

[8] Pour ce qui est de la dernière recommandation, les normes et directives du Codex Alimentarius ayant été adoptées, dans l'Accord SPS de l'OMC, comme références pour le commerce international des denrées alimentaires, les divisions techniques compétentes de la FAO ont accru leur assistance technique aux Etats Membres, notamment dans les domaines suivants: renforcement des systèmes nationaux de contrôle des produits alimentaires; reformulation des législations alimentaires nationales; et mise en place de programmes d'inspection et de certification des importations/exportations de produits alimentaires.

Tableau 1. Marché des importations de graines oléagineuses, d'huile et de tourteaux de l'Union européenne

Produits	Importations UE (15) (hormis commerce intérieur) moyenne triennale (1993-95)		Part des importations de l'UE (15)
	volumes (en milliers de tonnes)	parts (en pourcentage)	(en pourcentage)
Graines oléagineuses, dont:	17 822	100	41
soja	13 967	78	46
graines de tournesol	1 427	8	53
graines de colza	1 031	6	19
arachides (décortiquées et non décortiquées)	477	3	37
graines de lin	434	2	50
graines de coton	153	1	20
coprah	91	1	37
graines de sésame	47	-	9
graines de ricin	24	-	44
palmistes	22	-	42
Huiles (de cultures oléagineuses)	3 209	100	14
huile de palme	1 655	52	18
huile de coco	571	18	37
huile de palmiste	357	11	44
huile d'olive	154	5	19
huile de tournesol	149	5	5
huile de ricin	83	3	35
huile de carthame	19	1	20
huile de colza	17	1	1
huile de soja	6	-	-
huile de lin	3	-	2
Tourteaux (de cultures oléagineuses)	18 856	100	46
tourteau de soja	12 517	66	44
tourteau de palmiste	1 789	9	90
tourteau de tournesol	1 426	8	62
tourteau de coprah	902	5	76
tourteau de colza	859	5	23
tourteau de coton	450	2	43
tourteau de lin	194	1	47
tourteau d'arachide	189	1	28
tourteau de sésame	16	-	37

Source: FAO

TABLEAU 2: Produits et pays concernés par la législation SPS applicable aux importations de l'Union européenne

Produits visés	**Importations UE (15)** (sauf commerce intérieur) moyennes triennales (1993-95) (en milliers de tonnes)	**Principaux fournisseurs** *(les parenthèses indiquent la part de chaque pays en pourcentage du total des importations de l'UE)*
graines de tournesol	1 427	Argentine (27), Féd. de Russie (23), Hongrie (17), Ukraine (10)
graines de colza	1 031	Canada (79), Pologne (9), Hongrie (3), Rép. tchèque (2), Féd. de Russie (2)
arachides (décortiquées et non décortiquées)	477	Etats-Unis (34), Chine (33), Inde (4), Afrique du Sud (3)
graines de lin	434	Canada (98)
graines de coton	153	Bénin (58), Burkina Faso (8), Syrie (6), Ghana (5)
coprah	91	PNG (29), Indonésie (22), Philippines (21), Vanuatu (15)
palmiste	22	Malaisie (28), Nigéria (26), PNG (19)
huile de colza	17	Canada (21), Rép. tchèque (17), Chine (12), Pologne (8)
tourteau de palmiste	1 789	Malaisie (65), Indonésie (24), Nigéria (9)
tourteau de coprah	902	Philippines (53), Indonésie (43)
tourteau de colza	859	Chine (32), Inde (26), Rép. tchèque (18), Pologne (15), Canada (5), Slovaquie (3)
tourteau de coton	450	Chine (44), Argentine (17), Ouzbékistan (8), Côte d'Ivoire (6), Brésil (5), Tanzanie (5)
tourteau de lin	194	Argentine (52), Chine (22), Etats-Unis (19)
tourteau d'arachide	189	Sénégal (39), Soudan (30), Argentine (17), Inde (10)

Source: FAO

TABLEAU 3: Produits et pays pouvant être concernés par des codes d'usages facultatifs visant les mesures sanitaires et phytosanitaires s'appliquant aux importations de l'UE

Produits visés	Dispositions spécifiques	Pays ou région d'origine concerné	Importations de l'UE (15) par pays ou région concerné volumes en milliers de tonnes et, entre parenthèses, part de chaque pays dans les importations totales de l'UE moyennes triennales (1993-95), échanges intérieurs exclus
arachides (décortiquées et non décortiquées)	certificat pour les aflatoxines	Chine, Argentine, Etats-Unis	Etats-Unis: 160 (34%), Chine: 158 (33%), Argentine 90 (19%)
arachides (décortiquées et non décortiquées)	certificat de fumigation (lutte contre les aflatoxines)	Argentine	Argentine: 90 (19%)
arachides (décortiquées et non décortiquées)	certificat phytosanitaire	Chine	Chine: 158 (33%)
arachides (décortiquées)	tests de certaines caractéristiques et d'une éventuelle contamination	Afrique	Afrique: 33 (8%), (principalement Afrique du Sud, Gambie, Soudan, Sénégal, Egypte)
arachides (décortiquées et non décortiquées)	certificat d'inspection	Etats-Unis	Etats-Unis: 160 (34%)
arachides (décortiquées et non décortiquées)	tests de certaines caractéristiques et d'une éventuelle contamination	toutes origines	477
coprah	tests de certaines caractéristiques et d'une éventuelle contamination	Philippines	Philippines: 19 (21%)
soja	tests de certaines caractéristiques et d'une éventuelle contamination; absence de graines de ricin et autres graines toxiques	Amérique du Sud	Amérique du Sud: 5 547 (40%) (principalement Brésil, Argentine, Paraguay)
soja colza graines de tournesol	certificat d'inspection	Etats-Unis, Canada Canada Canada, Etats-Unis	Etats-Unis: 7 925 (57%), Canada: 436 (3%) Canada: 812 (79%) Etats-Unis: 166 (12%), Canada: 19 (1%)
graines de tournesol graines de coton palmiste	tests de certaines caractéristiques et d'une éventuelle contamination	toutes origines	toutes origines: 1 427 (principalement Argentine, Féd. de Russie, Hongrie, Ukraine, Etats-Unis) toutes origines: 153 (principalement Bénin, Burkina Faso, Syrie, Ghana) toutes origines: 22 (principalement Malaisie, Nigéria, PNG)
toutes les huiles comestibles	liste des cargaisons précédentes interdites; tests de certaines caractéristiques et d'une éventuelle contamination du produit; propreté des navires et des citernes; recommandations sur l'utilisation des agents caloporteurs	toutes origines	toutes origines: 3 209