

agritrade

Le commerce ACP analysé et décrypté

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements dans l'UE

Des progrès dans le renforcement des systèmes de contrôle SPS et de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP

Relever de nouveaux défis

Approches régionales du renforcement des régimes de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires et des normes SPS

Émergence de conflits commerciaux intra-régionaux basés sur les normes SPS

Les questions SPS et de sécurité des denrées alimentaires sont capitales pour la diversification géographique des exportations ACP

Dimensions commerciales et protectionnistes des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS

L'harmonisation des normes au-delà des pays ACP

3. Implications pour les pays ACP

Appliquer l'approche pour les usages mineurs et les cultures de spécialité dans les pays ACP

L'aide pour le commerce à l'appui des contrôles du cadmium

Rester à la pointe des changements réglementaires et de leur application opérationnelle

Le rôle actuel d'une autorité de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de l'UA

Soutenir un mécanisme régional d'arbitrage SPS et de sécurité des denrées alimentaires d'approvisionnement intra-régionales

Surveiller les implications du processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis



Sécurité des denrées alimentaires

1. Contexte et principaux enjeux

Alors que les normes sanitaires et phyto-sanitaires (SPS) et de sécurité des denrées alimentaires sont une barrière de plus en plus importante pour les exportations des pays ACP de produits alimentaires et agricoles vers l'UE, elles sont également une contrainte forte pour la diversification géographique des exportations, notamment le développement du commerce intra-régional de produits alimentaires et agricoles.

S'agissant de leurs conséquences commerciales, les préoccupations en matière de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires au niveau national, régional et international interagissent de nombreuses façons. Les questions liées à l'intégrité des protocoles nationaux SPS et de sécurité des denrées alimentaires, qui permettent aux exportations au-delà des mers de se faire, peuvent générer des barrières au commerce intra-régional. Les restrictions

d'accès au marché basées sur les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires sur les marchés étrangers peuvent intensifier la concurrence sur les marchés régionaux, tandis que les efforts pour harmoniser les normes régionales en vue de faciliter l'accès aux marchés internationaux pourraient s'avérer discriminatoires à l'égard de certains producteurs nationaux et en fait les exclure des marchés officiels.

Dans ce contexte, une importance croissante est accordée à la mise en place de systèmes de contrôle rentables des normes SPS et de la sécurité des denrées alimentaires, qui facilitent le commerce régional et international au sein de cadres régionaux harmonisés. Toutefois, la réalisation de cet objectif politique est confrontée à des défis pratiques considérables. Des structures de dialogue importantes au niveau national, régional et international doivent souvent être

établies, afin de s'assurer que les réalités de production locales sont prises en compte dans la réalisation des objectifs SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Établir des systèmes de contrôle pour la sécurité des denrées alimentaires qui ont un bon rapport coût-efficacité requiert des investissements importants aussi bien au plan réglementaire qu'opérationnel, tout le long de la chaîne d'approvisionnement – de la ferme à la table. Cependant, ces coûts d'investissement supplémentaires peuvent être réduits au minimum si une connaissance approfondie des exigences réglementaires ou du secteur privé est disponible, permettant aux changements d'être intégrés dans les plans de réinvestissement réguliers.

Pour relever les défis des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS, sont essentiels :

- l'accès régulier à des informations mises à jour (au travers de bases de données, de services d'alerte par courrier électronique, etc.) ;
- la mobilisation des ressources techniques et financières requises ;
- la mise en place d'un dialogue plus constructif autour de l'élaboration et de la mise en œuvre de normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS

Un certain nombre de questions clés ont été identifiées dans [la note de synthèse Agritrade 2012 sur la sécurité des denrées alimentaires](#) :

- établir un meilleur dialogue sur les normes de sécurité des denrées alimentaires du secteur privé ;
- élargir à l'échelle ACP l'approche changeante de l'UE à l'égard des usages mineurs des pesticides ;

- s'assurer que les mesures d'austérité n'augmentent pas de manière disproportionnée les coûts des inspections SPS et de sécurité des denrées alimentaires réalisées sur les importations vers l'UE ;

- intensifier la coopération contre l'approvisionnement en pesticides frauduleux ;

- garantir que le développement de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires au niveau régional soit conforme aux réalités de production à travers les régions ACP concernées ;

- approfondir le partage d'informations sur les normes officielles changeantes ;

- s'assurer que l'« aide pour le commerce » pour les mesures SPS et de sécurité des denrées alimentaires est déployée dans le cadre d'une approche holistique, et qu'elle aborde l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement ;

- améliorer les capacités techniques en matière de tests et de vérification de la conformité au sein des régions ACP ;

- établir des calendriers clairement définis pour le processus d'approbation SPS auxquels les pays importateurs peuvent être tenus.

2. Récents développements

Développements dans l'UE

Le cadre politique de l'UE en matière de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires est maintenant largement en place et opérationnel.

« Le cadre politique de l'UE en matière de normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires est maintenant largement en place et opérationnel »

Cependant, deux problèmes sont apparus en 2012/13 :

- l'absence de programmes opérationnels en matière de produits phytosanitaires pour les usages mineurs et les cultures de spécialité ;
- le développement de nouveaux règlements de l'UE sur les taux de contamination par le cadmium, qui touchent les produits à base de cacao et de chocolat et le riz.

En décembre 2012, après un délai d'un an, plusieurs organismes agricoles européens ont appelé à la mise en place immédiate d'un « plan ambitieux visant à mettre sur pied un programme européen permanent pour les usages mineurs et les cultures de spécialité accompagné d'un programme de financement cohérent ». Consécutivement à la révision des pesticides par l'UE, ce programme se doit de combler l'absence de produits phytosanitaires alternatifs abordables pour toute une série de cultures produites dans l'UE. Cette révision prévoit le retrait de l'autorisation de mise sur le marché de toute une série de produits dont la demande était considérée comme insuffisante

pour garantir que les entreprises de pesticides préparent des soumissions au titre des procédures d'approbation révisées de l'UE.

Concernant le développement des nouvelles réglementations de l'UE sur les niveaux de contamination par le cadmium dans le cacao et le chocolat, le comité de l'OMC s'est réuni en juillet 2012 pour entendre les préoccupations des pays producteurs de cacao concernant les nouvelles limites proposées par l'UE sur les taux de cadmium. La CE surveille de plus près les taux de cadmium depuis janvier 2009, lorsque l'Autorité européenne de sécurité des aliments a conclu que certains groupes de consommateurs risquaient une surexposition. Cela a conduit le Comité des experts sur les contaminants environnementaux de la CE à proposer que les limites relatives au cadmium dans les produits alimentaires soient révisées.

Les producteurs de cacao ACP et latino-américains affirment que la nouvelle réponse réglementaire de la CE « menace leurs exportations et les moyens de subsistance de leurs petits producteurs de cacao ». Il a été demandé à l'UE de « clarifier la contribution des différents chocolats dans la consommation hebdomadaire et mensuelle de cadmium » mais aussi de « travailler avec des experts scientifiques pour établir une méthode de calcul des taux maximums autorisés ». Les producteurs de cacao ont aussi demandé à l'UE un délai de cinq ans pour s'ajuster aux nouvelles normes.

La CE a ainsi fait part de sa volonté d'organiser des discussions – qui sont maintenant en cours – avec toute une série d'experts, dans le cadre de l'OMC. Une approche pragmatique est actuellement adoptée : par exemple, différencier le chocolat noir, qui présente un contenu en cacao plus élevé

et qui est généralement consommé par des adultes en faibles quantités, et le chocolat au lait, qui présente un contenu plus faible en cacao et qui est généralement consommé en quantités plus importantes par des enfants.

Ceci suggère la nécessité pour les producteurs de cacao ACP de mobiliser les experts scientifiques et techniques pour défendre leur position d'une manière similaire à celle de l'industrie des céréales de l'UE. L'industrie européenne du blé a déjà fait pression en ce sens et obtenu la création d'une catégorie spécifique pour le blé dur, qui a fixé un maximum de 0,175 mg/kg, pour une année, ce taux tombant à 0,15 mg/kg (de résidus de cadmium) après trois années. Ces niveaux ont été obtenus au travers d'une analyse scientifique et technique complète (voir article *Agritrade* « [Le cadmium dans le cacao et le chocolat en ligne de mire de Bruxelles](#) », 9 septembre 2012).

Des progrès dans le renforcement des systèmes de contrôle SPS et de la sécurité des denrées alimentaires dans les pays ACP

Dans les pays ACP, des efforts considérables sont consentis pour renforcer les systèmes de contrôle et de vérification de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS.

« Dans les pays ACP, des efforts considérables sont consentis pour renforcer les systèmes de contrôle et de vérification de la conformité aux normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS »

Toutefois, les progrès varient d'un pays à l'autre. Par exemple, dans le cas de la République dominicaine en avril 2011,

des craintes ont été exprimées concernant les dangers de la perte d'accès au marché de l'UE pour les exportateurs horticoles pour des raisons SPS et de sécurité des denrées alimentaires. En juin 2012, il a été annoncé que la CE réduirait la fréquence des inspections des importations de légumes de type asiatique provenant de la République dominicaine (de 50 % à 25 % de tous les lots) en réponse à la mise en œuvre fructueuse des mesures proposées dans les rapports d'inspection de l'Office alimentaire et vétérinaire de l'UE de 2008 et 2010. La mise en œuvre de ces mesures à plusieurs niveaux a pu compter sur l'aide du programme PIP au titre du Comité de liaison Europe-Afrique-Caraïbes-Pacifique (COLEACP) financé par la CE (voir article *Agritrade* « [Réduction de la fréquence des inspections sur les importations de la République dominicaine](#) », 16 juillet 2012).

Cette avancée a été confirmée par l'annonce subséquente en janvier 2013 d'une réduction de 50 % des contrôles physiques des importations d'aubergines et de melons en provenance de la République dominicaine. D'après le gouvernement, ceci est le signe d'une reprise de confiance dans les politiques sanitaires et de sécurité des denrées alimentaires poursuivies en République dominicaine. L'ampleur des progrès réalisés sur les questions SPS et de sécurité des denrées alimentaires a été illustrée par de nouveaux efforts visant à rétablir les exportations de produits à base de viande de République dominicaine vers les marchés américains et caribéens.

Cependant, les progrès ne sont en aucun cas uniformes dans les Caraïbes. En 2010/11, les cas de dépassement des niveaux de résidus autorisés dans les fruits et légumes du Suriname importés vers les Pays-Bas ont augmenté, menant à l'imposition

de contrôles plus stricts par l'autorité néerlandaise de sécurité des denrées alimentaires en mai 2012. D'après des informations de presse, les organes du secteur privé avaient déjà mis en garde il y a longtemps contre une interruption possible des exportations pour des raisons de sécurité des aliments, une situation aggravée par la destruction du principal laboratoire de sécurité des denrées alimentaires du Suriname dans un incendie en 2010. Ceci comporte des implications régionales potentielles, étant donné que le Suriname était le lieu choisi pour l'implantation de l'Agence caribéenne de santé agricole et de sécurité sanitaire des aliments. Au Suriname, la piètre qualité des produits, le défaut de certification par rapport aux normes GLOBALGAP et l'absence d'une chaîne d'entreposage frigorifique efficace continuent de freiner le développement du commerce d'exportation des fruits et légumes.

Relever de nouveaux défis

Dans les Caraïbes, la nécessité de se conformer à la loi américaine sur la modernisation de la sécurité des denrées alimentaires 2011 a donné lieu à une déferlante d'initiatives visant à moderniser les normes des produits agroalimentaires, incluant la mise en place de systèmes élémentaires de contrôle et de vérification de la sécurité des denrées alimentaires et des normes SPS. Le gouvernement jamaïcain a « lancé toute une série d'activités couvrant plusieurs ministères en vue de s'assurer que nos systèmes de sécurité des denrées alimentaires concordent avec les normes et les meilleures pratiques internationales ». Cette action a été entreprise dans le contexte d'une estimation de septembre 2012 selon laquelle pas moins de 80 % des exportateurs alimentaires jamaïcains vers les États-Unis ne se conformaient pas à la loi américaine de 2011 (voir article *Agritrade* « [Les exportations jamaïcaines](#)

[vers les marchés américains confrontés à de sérieux défis en termes de sécurité des denrées alimentaires](#) », 6 octobre 2011).

Les efforts en cours pour renforcer le Bureau jamaïcain des normes, qui sera l'organe moteur de la mise en conformité avec la loi sur la modernisation de la sécurité des denrées alimentaires de 2011, incluent la première phase d'un programme de soutien de 2,25 millions € de l'UE visant à améliorer les capacités de laboratoire. Ceci devrait être suivi d'une deuxième phase de 5 millions €, qui couvrira les petites et moyennes entreprises (PME), pour se conformer aux normes internationales.

Cependant, ces efforts sont susceptibles d'être compliqués dans les Caraïbes par l'annonce en janvier 2013, deux ans seulement après la loi sur la modernisation de la sécurité des denrées alimentaires, qu'une autre législation américaine sur la sécurité des denrées alimentaires sera introduite pour réduire l'incidence des maladies d'origine alimentaire. Les nouvelles règles « sont conçues pour être appliquées uniquement à certains fruits et légumes qui présentent le plus grand risque », les fruits et légumes transformés n'étant pas affectés. Les nouvelles règles s'appliqueront de la même manière aux fermes et entreprises nationales et étrangères.

Certaines exemptions aux nouvelles règles sont prévues, y compris pour les fournisseurs étrangers. Néanmoins, les producteurs étrangers devront toujours se conformer aux exigences de base en matière de sécurité des denrées alimentaires. Les nouvelles règles sont susceptibles d'être élaborées et introduites dans les trois prochaines années, les plus petites entreprises bénéficiant d'un délai plus long pour se conformer aux nouvelles exigences statutaires à compter de la

date de publication des règles finales (voir article *Agritrade* « [De nouvelles règles de sécurité des denrées alimentaires américaines pourraient poser de nouveaux défis aux exportateurs caribéens](#) », 11 mars 2013).

Les normes changeantes et les améliorations technologiques pour leur application posent des défis à tous les pays ACP et ont donné lieu à de nombreuses initiatives. Par exemple, le Bureau des normes du Kenya élabore actuellement un nouveau guide de la sécurité des denrées alimentaires, dans le but de promouvoir la sécurité des aliments et de réduire le délai d'approbation des produits.

« Les normes changeantes et les améliorations technologiques pour leur application posent des défis à tous les pays ACP »

Il apparaît que les nouvelles directives simplifieront la législation et augmenteront la compétitivité des produits alimentaires kenyans. L'idée est que, lorsque les nouvelles directives de sécurité des denrées alimentaires seront en place au niveau national, elles pourront inspirer des normes plus générales pour la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE).

Ce phénomène des « règles du jeu changeantes » découle non seulement des changements du cadre réglementaire de base, mais aussi de l'application du cadre, souvent en réponse aux améliorations technologiques. Par exemple, en février 2013, l'Association des exportateurs de produits frais du Kenya rapporte que « plus d'un cinquième des exportations de légumes du Kenya vers le marché européen ont été rejetées en janvier après qu'on eut retrouvé des traces d'un produit chimique interdit », le diméthoate. Ceci, cependant, faisait suite à une réduction

de 90 % des niveaux autorisés de résidu, à 0,02 partie par million.

Bien que le ministère kényan de l'Agriculture ait pris des mesures réglementaires immédiates pour limiter l'utilisation de pesticides contenant du diméthoate, un recours juridique par le distributeur des produits chimiques affectés a réussi à annuler l'interdiction (voir article *Agritrade* « [Les nouvelles limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013). Ceci soulève un double problème : la nécessité de consolider et mettre à jour la législation nationale en matière de sécurité des denrées alimentaires, et celle de se montrer flexible dans l'application des nouvelles normes, en particulier lorsque ces nouvelles exigences découlent uniquement de l'amélioration des technologies de surveillance.

Approches régionales du renforcement des régimes de contrôle de la sécurité des denrées alimentaires et des normes SPS

Les approches régionales de la sécurité des denrées alimentaires sont de plus en plus privilégiées.

« Les approches régionales de la sécurité des denrées alimentaires sont de plus en plus privilégiées »

Par conséquent, en juillet 2012, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) a établi un Comité inter-États sur les pesticides en Afrique (CPAC). Ce comité entend « évaluer les demandes d'autorisation d'enregistrement et de vente des produits phytopharmaceutiques », les candidatures soumises entre le 20 juillet et le 30 septembre 2012 faisant l'objet d'un processus d'approbation « accéléré » qui devait être achevé

pour la fin 2012. La mise en place de ce comité est l'aboutissement d'une initiative lancée en 2005 et qui a bénéficié de l'appui du programme PIP du COLEACP financé par l'UE. Il promeut une approche régionale plus rentable de l'enregistrement et du contrôle des pesticides. L'établissement d'un système d'enregistrement des produits phytopharmaceutiques uniforme est considéré comme nécessaire au sein de la CEMAC pour faciliter le développement d'une production agricole régionale satisfaisant aux normes internationales. Cela pourrait également favoriser l'essor d'une production de pesticides au niveau local pour le marché régional de la CEMAC (voir article *Agritrade* « [Un système régional d'enregistrement des pesticides lancé en Afrique centrale](#) », 9 septembre 2012).

De la même manière, pour améliorer la sécurité des denrées alimentaires et faciliter le commerce régional de céréales, le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA) propose d'établir un système d'alerte rapide pour les céréales contaminées. Ceci devra être accompagné par la mise en place de systèmes nationaux de certification de la qualité, étayés par des procédures harmonisées d'échantillonnage et de laboratoire dans les analyses relatives à la sécurité des denrées alimentaires à travers la région. D'après un expert COMESA en science alimentaire et en commerce, « les États membres devraient chacun proposer un plan d'action pour élaborer une norme commune pour les tests de sécurité alimentaire ». Toutefois, ce processus n'est pas sans poser des problèmes : les responsables du gouvernement kényan affirment que, si « tous les efforts possibles ont été consentis pour faciliter le flux de céréales en provenance des pays voisins », les autorités gouvernementales « ne peuvent jamais transiger avec les normes de qualité ». D'après le

Conseil des céréales d'Afrique orientale (EAGC), cela génère un prix du maïs kényan qui est le plus élevé dans la région CAE (voir article *Agritrade* « [Équilibrer la sécurité alimentaire et le commerce régional en Afrique orientale et australe](#) », 31 mars 2012). Le processus d'harmonisation des normes est donc compliqué par des considérations commerciales.

Plus ambitieux encore, en octobre 2012, l'Union africaine (UA) a annoncé des plans visant à créer une autorité chargée de la sécurité sanitaire des aliments ainsi qu'un Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, en vue d'éviter la propagation d'épidémies alimentaires et de faciliter le commerce de denrées alimentaires de base. La résolution des problèmes de sécurité des denrées alimentaires « permettra non seulement de réduire les pertes alimentaires et d'augmenter la disponibilité alimentaire sur le continent, mais également de promouvoir les exportations ». L'autorité de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de l'UA proposée sera calquée sur les structures européennes similaires, mais adaptée aux réalités africaines.

Toutefois, un examen de l'expérience européenne en la matière souligne l'ampleur du défi à relever.

« La sécurité des denrées alimentaires demeure une responsabilité des institutions et organes nationaux »

Les organes européens concernés – l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et le Système européen d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) – travaillent tous deux en appui aux processus nationaux d'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des politiques et sont « essentiellement

un instrument permettant d'échanger des informations entre les autorités compétentes ». La sécurité des denrées alimentaires demeure une responsabilité des institutions et organes nationaux. L'enjeu principal reste donc de développer la capacité des institutions sur l'ensemble du continent africain, pour leur permettre de fonctionner efficacement au sein d'un cadre africain de sécurité des denrées alimentaires (voir article *Agritrade* « [L'Union africaine entend établir un réseau de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de la région](#) », 6 janvier 2013).

L'importance pour le commerce régional de l'harmonisation des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires ne peut être sous-estimée. Une analyse de la Banque mondiale affirme qu'en Afrique orientale et australe les multiples normes nationales, souvent différentes, ont été identifiées comme étant un « obstacle important au libre-échange régional ». Alors que cette réalité sous-tend les appels répétés à l'harmonisation des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires, les analystes de la Banque mondiale ont montré que le processus d'harmonisation des normes en lui-même peut entraîner des coûts, ce pourquoi il est indispensable d'identifier le moyen le plus efficace et rentable d'aligner les normes nationales afin de réduire les coûts des échanges commerciaux pour tous les types de producteurs.

L'analyse de la Banque mondiale identifie trois types d'approche de base pour l'harmonisation des normes au niveau régional :

- l'harmonisation régionale (remplacement des normes nationales par des normes régionales obligatoires) ;
- les accords d'équivalence, lorsque les pays reconnaissent leurs normes respectives comme une base pour les échanges commerciaux ;

- les accords de reconnaissance mutuelle, impliquant l'acceptation de certains aspects des mesures SPS de chaque pays.

L'analyse de la Banque mondiale met implicitement en garde contre l'adoption « verbale » des normes occidentales, faisant remarquer que les conditions de production, les enjeux et les réalités de l'Occident sont très différents de ceux rencontrés dans les pays africains, tout comme les capacités respectives d'évaluation de la conformité.

« L'analyse de la Banque mondiale met implicitement en garde contre l'adoption « verbale » des normes occidentales »

Elle met également en garde contre les normes obligatoires qui vont au-delà des questions SPS et de santé humaine, celles-ci pouvant imposer des coûts élevés et être systématiquement discriminatoires à l'égard des petits agriculteurs.

« L'analyse met également en garde contre les normes obligatoires qui vont au-delà des questions SPS et de santé humaine »

L'analyse laisse entendre que l'approche zambienne, laquelle établit des normes qui deviennent un point de référence pour les transactions commerciales entre les acheteurs et les vendeurs (les problèmes SPS et de santé publique étant gérés par les règlements SPS ayant un caractère obligatoire), peut s'avérer plus rentable pour développer les échanges et améliorer les revenus des producteurs, tout en protégeant les consommateurs et les acheteurs.

L'analyse de la Banque mondiale préconise une approche volontaire de

l'harmonisation, vu les contraintes de capacité à travers la région et les effets haussiers sur les coûts d'une approche obligatoire. Toutefois, elle reconnaît que l'absence de normes obligatoires permet aux gouvernements d'utiliser les préoccupations SPS et de qualité pour fermer les frontières.

Ceci suggère une autre nécessité, celle d'assurer une application transparente des normes régionales pour éviter l'utilisation des normes comme des barrières au commerce régional. Certains analystes voient en l'absence de dispositions d'application transparentes un défi particulier pour les normes de référence, tandis que d'autres estiment que laisser au marché la garantie de la conformité sur la base des transactions commerciales offre davantage de possibilités de surmonter les contraintes de capacité.

Globalement, étant donné la diversité des systèmes de production présents dans la région d'Afrique orientale et australe, le réalisme et le pragmatisme, conjugués à la transparence et à la responsabilité, semblent être les pierres angulaires des efforts visant à établir les normes régionales qui faciliteront le commerce intra-régional. La portée de cet enseignement semble dépasser le cadre de l'Afrique orientale et australe (voir article *Agritrade* « [Normes, développement de la production et échanges commerciaux au niveau régional](#) », 1^{er} octobre 2012).

Émergence de conflits commerciaux intra-régionaux basés sur les normes SPS

Non seulement les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires divergentes sont un obstacle au commerce régional, mais elles peuvent également donner lieu à des conflits commerciaux intra-régionaux impor-

tants. Le 10 mai 2011, « le Kenya a interdit l'exportation au-delà des mers des fleurs coupées tanzaniennes passant par l'aéroport Jomo Kenyatta (Nairobi) », invoquant des préoccupations phytosanitaires et « réclamant une analyse des risques phytosanitaires de l'une des exploitations floricoles ».

« Les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires divergentes peuvent donner lieu à des conflits commerciaux intra-régionaux importants »

Étant donné que les exportations de fleurs coupées du Kenya sont 12 fois plus importantes que les exportations tanzaniennes, maintenir l'intégrité des contrôles nationaux SPS et de sécurité des denrées alimentaires a été considéré comme revêtant une importance capitale. En tenant compte de la coopération croissante en matière de commercialisation entre les exportateurs de fleurs coupées kényans et tanzaniens, il n'est pas prévu que l'interdiction reste en vigueur très longtemps.

Toutefois, malgré la soumission de l'analyse des risques requise et l'envoi d'un accord de quarantaine bilatéral signé par les autorités tanzaniennes à leurs homologues kényans, il aura fallu 22 mois aux autorités tanzaniennes pour traiter toutes les questions soulevées dans l'analyse de risque à la satisfaction des Services d'inspection kényans de la santé des plantes. L'interdiction imposée aux exportations de fleurs coupées tanzaniennes via le Kenya a été levée le 25 mars 2013.

À une époque, ce litige basé sur les normes SPS menaçait « d'aggraver les relations commerciales déjà antagoniques entre les deux voisins ». Les entreprises tanzaniennes s'étaient plaintes de l'imposition de taxes illégales sur les exportations de fruits et légumes frais vers le Kenya, malgré

la reconnaissance par les autorités kényanes que celles-ci devraient être supprimées. Les entreprises kényanes se plaignent des nouvelles barrières non tarifaires (BNT) assez importantes imposées par les autorités tanzaniennes, notamment via les normes de conditionnement pour les huiles comestibles et des règles d'origine strictes pour le tabac (voir article *Agritrade* « [Les préoccupations SPS intra-régionales menacent les exportations de fleurs coupées tanzaniennes et compromettent plus largement les échanges commerciaux](#) », 11 mars 2013).

Une situation similaire est apparue dans les Caraïbes à la mi-2012 lorsque des motifs SPS et de sécurité des denrées alimentaires ont été invoqués par les autorités de Trinité-et-Tobago pour empêcher l'importation de produits laitiers de la Barbade. Ce différend a été résolu par le biais de discussions bilatérales, des mesures pratiques et des calendriers étant définis pour mettre les produits barbadiens en conformité avec les nouvelles exigences d'étiquetage de Trinidad. Un protocole de sécurité des denrées alimentaires et SPS a également été proposé pour éviter des différends futurs similaires.

Cette approche pragmatique pourrait bien avoir été facilitée par le lancement en juillet 2012 d'un programme de 9,25 millions de dollars financé par l'UE pour renforcer l'Organisation régionale de la CARICOM pour les normes et la qualité. Les efforts dans ce domaine pourraient s'avérer très utiles puisque le différend laitier est le dernier d'une longue série de différends commerciaux qui ont handicapé le commerce régional, essentiellement pour des raisons de sécurité des denrées alimentaires, SPS et de barrières techniques au commerce. En effet, les analystes ont suggéré que les mauvaises performances du commerce agroalimentaire

intra-régional sont essentiellement liées à la sécurité des denrées alimentaires (en particulier pour les aliments frais) et aux normes divergentes (en particulier pour les aliments transformés) (voir article *Agritrade* « [Le différend sur le commerce alimentaire entre la Barbade et Trinité-et-Tobago se poursuit](#) », 3 septembre 2012).

Les questions SPS et de sécurité des denrées alimentaires sont capitales pour la diversification géographique des exportations ACP

« Les défis de la sécurité des aliments et SPS s'avèrent cruciaux pour la diversification géographique des exportations du secteur agroalimentaire ACP »

Étant donné la nouvelle dynamique du commerce mondial, avec des taux de croissance bien plus élevés dans les pays en développement que sur les marchés traditionnels pour les exportations ACP, relever les défis de la sécurité des aliments et SPS s'avère crucial pour la diversification géographique des exportations du secteur agroalimentaire ACP. Cet aspect est reconnu par les pays ACP tels que la Namibie, et en août 2012 une délégation de l'Administration chinoise de la supervision de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine a été accueillie dans le cadre du processus d'ouverture du marché chinois aux exportations de poisson et de viande namibiennes (voir article *Agritrade* « [Perspectives pour les exportations de bœuf namibien vers la Chine](#) », 4 janvier 2013).

Dans les pays ACP, cependant, ces discussions ne sont pas très avancées. Par exemple, l'énorme potentiel du marché chinois pour les exportations alimentaires et agricoles du Pacifique a été mis

en lumière lors de la foire Trade Pasifika à Fidji de juin 2012, même si le représentant du commerce et de l'investissement de la région Pacifique, Samu Savou, a souligné l'absence quasi complète de protocoles d'exportation pour les produits agricoles entre les pays insulaires du Pacifique et la Chine. Sans ces protocoles, aucune exportation alimentaire et agricole ne peut avoir lieu (voir article *Agritrade* « [Des opportunités de marché sont identifiées mais des actions s'avèrent nécessaires](#) », 3 septembre 2012).

Par ailleurs, en décembre 2012, une série de quatre accords a été signée entre les gouvernements zambien et chinois. Si ces accords élargissent formellement l'accès en franchise de droits pour les exportations zambiennes vers la Chine, ils n'incluent pas la conclusion de protocoles spéciaux pour les exportations agricoles couvrant les exigences SPS et les accords administratifs associés.

Ceci met en exergue le caractère central de l'action concertée du secteur privé et du gouvernement pour développer des protocoles d'exportation de produits agricoles avec la Chine, afin de tirer profit de l'énorme potentiel commercial pour les exportations alimentaires et agricoles, et s'applique également aux pays en développement avancés, où la croissance de la demande des consommateurs dépasse de loin celle des économies de l'OCDE.

Dimensions commerciales et protectionnistes des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS

Les contrôles SPS et de sécurité des denrées alimentaires doivent être fondés sur des arguments scientifiques mais les décideurs politiques font souvent l'objet d'autres pressions, éga-

lement applicables entre pays ACP et non ACP, et entre pays ACP. Les débats sur les exportations fidjiennes de gingembre vers l'Australie sont représentatifs de la manière dont les aspects SPS peuvent faire l'objet de pressions commerciales. En août 2012, il a été annoncé que, après la publication de l'analyse des risques SPS finale par le département australien de l'Agriculture, de la Pêche et de la Forêt, les restrictions d'importation australiennes sur les importations de gingembre fidjien allaient être levées, à condition que les critères de quarantaine nécessaires soient appliqués. L'ouverture du commerce dépendra cependant de la mise en place de contrôles des ravageurs efficaces pour « la cochenille de l'igname et le nématode foreur ». L'établissement de contrôles des ravageurs efficaces pour satisfaire aux exigences australiennes en matière d'importations est actuellement soutenue par le programme PHAMA (Pacific Horticultural and Agricultural Market Access) financé par AusAID.

Cependant, l'Association australienne de l'industrie du gingembre « n'est pas satisfaite des mesures de quarantaine contenues dans l'analyse des risques finale de Biosecurity Australia » et elle fait activement pression contre l'approbation des importations de gingembre fidjien (voir article *Agritrade* « [Le marché du gingembre australien bientôt ouvert aux exportations fidjiennes ?](#) », 11 novembre 2012). Elle a mobilisé des politiciens à l'échelon de l'État pour faire pression sur le gouvernement fédéral en vue de revoir la décision d'approbation SPS, ce qui en fait est en train de politiser la question.

Il ne s'agit que d'un des derniers différends similaires liés aux normes SPS qui ont freiné le développement des exportations horticoles du Pacifique vers l'Australie. D'après le PDG de Nature's Way Cooperative à Fidji, « des

politiques irréalistes et des ingérences politiques » ont joué un grand rôle dans la limitation de l'accès pour les producteurs et éleveurs locaux au marché australien (voir article *Agritrade* « [Les exportations horticoles fidjiennes en hausse mais confrontées à des barrières d'accès aux marchés](#) », 9 août 2011). La dernière affaire du gingembre met en exergue les difficultés rencontrées pour obtenir un large accès au marché dans des domaines où les producteurs agricoles nationaux ont une présence de marché.

La situation dans la Communauté d'Afrique de l'Est est une bonne illustration de la manière dont les pressions commerciales affectent le commerce intra-régional. Malgré les progrès dans la mise en œuvre de normes régionales communes pour le commerce des céréales, des normes divergentes continuent de bloquer les transferts des denrées bon marché des régions excédentaires vers les régions déficitaires à travers la CAE. Les négociants exportant vers le Kenya affirment que, même lorsque ces exigences sont satisfaites (par ex. un taux d'humidité de 13,5 %, une granulométrie des céréales appropriée et un certificat d'origine pertinent), des retards sont encore à déplorer dans la délivrance des certificats.

Dans la région plus large du COMESA, les mesures SPS sont encore régulièrement utilisées en Zambie pour bloquer les importations laitières, même si les politiques en matière de fortification en vitamines peuvent fournir aux producteurs nationaux une protection efficace contre les importations concurrentes.

L'harmonisation des normes au-delà des pays ACP

En 2013, des processus ont été lancés dans l'UE et aux États-Unis pour l'ouverture de négociations sur un

commerce transatlantique et un partenariat d'investissement. Une des grandes priorités de ces négociations sera l'harmonisation et la garantie de la compatibilité des règles et règlements européens et américains sur les normes, puisque celles-ci sont jugées comme étant une barrière plus importante au commerce que les droits de douane dans de nombreux secteurs.

« Tout processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis aurait des implications pour le système mondial d'élaboration de règlements sur les normes de produits »

Mais surtout, le rapport final du Groupe de travail de haut niveau sur l'emploi et la croissance UE-États-Unis a conclu que tout processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis aurait des implications pour le système mondial d'élaboration de règlements sur les normes de produits.

3. Implications pour les pays ACP

Appliquer l'approche pour les usages mineurs et les cultures de spécialité dans les pays ACP

Dans le cadre de l'élaboration de programmes opérationnels visant à combler l'absence de produits phytosanitaires alternatifs à des prix abordables après la révision des pesticides de l'UE, il conviendra de veiller tout particulièrement à inclure une composante ACP pour résoudre certains des problèmes rencontrés par les producteurs ACP liés au caractère abordable des produits.

L'aide pour le commerce à l'appui des contrôles du cadmium

Un soutien de type « aide pour le commerce » aux producteurs ACP de cacao serait nécessaire pour les aider à mobiliser l'expertise scientifique et technique requise pour s'engager dans un dialogue efficace avec l'UE sur les taux de cadmium autorisés dans les différents produits à base de chocolat.

Rester à la pointe des changements réglementaires et de leur application opérationnelle

L'annonce d'une révision supplémentaire des règles américaines de sécurité des denrées alimentaires et de certaines améliorations technologiques, qui peuvent mener à l'application de mesures plus strictes, met en exergue le défi commun qui est de rester à la pointe des évolutions des exigences SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Ceci suggère la nécessité de mettre en place des structures de dialogue plus efficaces, pas seulement sur la norme réglementaire de base mais aussi sur son application opérationnelle. À l'instar de l'approche européenne évolutive des usages mineurs et des cultures de spécialité, des dispenses spéciales ou un report de l'application de nouveaux seuils de mesure pourraient être convenus, lorsque aucune nouvelle menace directe pour la santé ne sous-tend ces changements.

Le rôle actuel d'une autorité de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de l'UA

Des aspects très particuliers de l'expérience européenne, basée sur la coordination des autorités et institutions nationales de sécurité des denrées

alimentaires, gagneraient à être intégrés dans le développement du mandat, de la structure institutionnelle et du programme de travail immédiat de l'autorité de sécurité des denrées alimentaires à l'échelle de l'UA. À ce stade, l'activité coordonnée à l'échelle de l'UE présentant le plus de valeur ajoutée semble résider dans la fourniture d'une assistance au développement des programmes opérationnels des institutions nationales de sécurité des denrées alimentaires. Au final, le succès des efforts visant à promouvoir le commerce interne et externe d'aliments sûrs dépendra du succès des institutions nationales.

Soutenir un mécanisme régional d'arbitrage SPS et de sécurité des denrées alimentaires

Si certains différends commerciaux intra-ACP portant sur les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires ont été résolus en 2012/13, d'autres se sont aggravés, ce qui atteste la nécessité de créer des mécanismes régionaux pour l'arbitrage indépendant des différends SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Ce domaine gagnerait à bénéficier d'un soutien de type « aide pour le commerce », à condition qu'il existe une réelle volonté politique de mettre en commun la souveraineté de la prise de décision concernant les risques SPS et de sécurité des denrées alimentaires sur la base d'arguments scientifiques. Cela contribuerait également à se prémunir contre les pressions protectionnistes exercées sur l'application des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires dans le commerce intra-régional.

Surveiller les implications du processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis

Le processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis, qui doit être initié dans le cadre des négociations bilatérales d'ALE, pourrait mener à des changements dans les règlements d'importation de l'UE qui faciliteront l'accès au marché pour les exportations ACP dans certains domaines (voir

article *Agritrade* « [Le durcissement des contrôles sur la maladie des taches noires des agrumes pourrait poser des défis à la filière sud-africaine](#) », 28 avril 2013), même si dans d'autres domaines cela pourrait compliquer la tâche des exportateurs ACP. Il est plus important pour les associations d'exportateurs ACP concernées de surveiller le processus d'harmonisation des normes UE-États-Unis pour s'assurer que tous les changements pouvant potentiellement profiter aux

exportateurs ACP sont automatiquement étendus aux fournisseurs ACP (voir article *Agritrade* « [Les discussions sur les normes dans les négociations commerciales UE-États-Unis ont des implications mondiales](#) », 4 mai 2013).

Principales sources

1. CE, « Santé et consommateurs : Aliments », page Web

http://ec.europa.eu/food/index_fr.htm

2. COLEACP, Réseau interprofessionnel pour un commerce horticole, site Web

<http://www.coleacp.org/fr>

3. EFSA, « Que faisons-nous ? », page Web

<http://www.efsa.europa.eu/fr/aboutefsa/efsawhat.htm>

4. CE, « FAQ: Rapid alert system for food and feed (RASFF) – role and achievements », mémorandum, 20 juillet 2012

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-583_en.htm?locale=en

5. US Food and Drug Administration (FDA), « Fact sheet on the FSMA proposed rule for produce: Standards for the growing, harvesting, packing, and holding of produce for human consumption », mis à jour le 9 mai 2013

<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm334114.htm>

6. US FDA, « Fact sheet on the FSMA proposed rule for preventive controls for human food: Current good manufacturing practice and hazard analysis and risk-based preventive controls for human food », mis à jour le 9 mai 2013

<http://www.fda.gov/Food/guidanceregulation/FSMA/ucm334115.htm>

7. US FDA, « Overview of the FSMA proposed rules on produce safety standards and preventive controls for human food », mis à jour le 8 janvier 2013

<http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm334120.htm>

8. CE/DG Commerce, « Final report: High level working group on jobs and growth », 11 février 2013

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

9. Banque mondiale, « Counting the costs of compliance with trade requirements from a value chain perspective: Evidence from Southern Africa », par J. Keyser, *Africa Trade Policy Note* n° 32, juillet 2012

http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTRADE/Resources/PN32_Valu...

10. Banque mondiale, « Regional quality standards for food staples in Africa: Harmonization not always appropriate », par J. Keyser, *Africa Trade Policy Note* n° 33, juillet 2012

http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTRADE/Resources/PN33_Regional_Standards_FINAL.pdf

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juillet 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int