



ORGANISATION DES  
NATIONS UNIES  
POUR L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE



**F**

Point 4a) de l'ordre du jour

GF 01/11

**FORUM MONDIAL FAO/OMS DES RESPONSABLES  
DE LA SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS**

*Marrakech (Maroc), 28-30 janvier 2002*

**Appui des Pays-Bas au renforcement des capacités  
dans les pays en développement**

*M. L.F Hagedoorn, Ministre de l'agriculture,  
La Haye (Pays-Bas)*

**1. Introduction**

Je souhaiterais replacer l'appui accordé par les Pays-Bas au renforcement des capacités dans les pays en développement dans le contexte de la mondialisation et de la libéralisation.

Commençons par la mondialisation: tout particulièrement au cours de la dernière décennie du vingtième siècle, les consommateurs se sont mis à privilégier nettement les denrées alimentaires de haute qualité, sûres, traditionnelles, produites dans des conditions sanitaires, environnementales et sociales acceptables. L'expérience et la crédibilité devenant des caractéristiques attendues des consommateurs, il a fallu non seulement adopter des normes de production plus élevées, mais aussi s'intéresser davantage aux processus de production. Les marchés ont donc changé: d'un approvisionnement de masse, on est passé à des produits différenciés adressés à toute une gamme de consommateurs. Les entreprises privées ont réagi rapidement et ont introduit des normes de transformation plus rigoureuses et un étiquetage plus détaillé informant efficacement les consommateurs de certaines qualités du produit non directement observables. Depuis l'accord de Marrakech, le processus de mondialisation se déroule conformément aux règles établies par l'OMC. Malgré les progrès considérables qui ont été faits depuis la deuxième guerre mondiale, grâce aux divers cycles de négociation du GATT, en vue d'abaisser les obstacles explicites au commerce, tels que les tarifs douaniers, ce n'est que depuis la création de l'OMC que les échanges de produits agricoles doivent obéir aux règles du commerce multilatéral. Le tout dernier cycle d'Uruguay, en particulier, a permis de prendre des engagements importants en vue de libéraliser le commerce. En particulier, il a été décidé d'abaisser considérablement les tarifs douaniers sur les produits agricoles tropicaux, ce qui intéresse au plus haut point les pays en développement.

La libéralisation des marchés agricoles est au centre des préoccupations des décideurs et des organisations internationales depuis le début des années 80. Dans une large mesure, cela s'explique par la reconnaissance accrue du fait que l'intervention généralisée des gouvernements sur les marchés est beaucoup moins efficace que prévu et a des effets indésirables, notamment une mauvaise affectation des ressources, un ralentissement de la croissance économique et souvent une

*Les opinions exprimées dans les documents du Forum mondial sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO ou de l'OMS. Les appellations employées et la présentation des données n'impliquent de la part de la FAO et de l'OMS aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.*

incidence négative sur l'équité et l'environnement. Progressivement, les politiques du monde industrialisé se sont détournées de l'intervention des gouvernements, pour se réorienter parallèlement vers une réglementation nationale et supranationale. La situation en Europe orientale, dans l'ex-Union soviétique et en Chine a radicalement changé, donnant une plus grande liberté aux acteurs individuels et collectifs sur les marchés. Dans une grande partie du monde en développement, les réformes de politique générale dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ont amené à redéfinir les rapports entre les gouvernements et les marchés agricoles. Du fait des événements survenus au niveau national et international, les marchés agricoles mondiaux se sont engagés dans un processus de libéralisation à long terme. Cependant, les tarifs douaniers ayant baissé, il est mis davantage l'accent sur les obstacles non tarifaires, en raison tant de la multiplication au niveau mondial de mesures non tarifaires que de la reconnaissance plus large de l'incidence des obstacles non tarifaires sur le commerce. On s'inquiète maintenant de ce que ces mesures techniques pourraient, explicitement ou implicitement, constituer un obstacle au commerce de la même manière que les tarifs douaniers et les quotas. Ce problème intéresse tout particulièrement les pays en développement, du fait de leurs capacités techniques moindres et de l'importance des exportations agricoles. On s'est efforcé d'éviter que les mesures sanitaires et phytosanitaires et les normes techniques ne faussent le marché grâce à l'Accord OTC et à l'Accord SPS de l'OMC.

Il est évident que les mesures SPS entravent la capacité des pays en développement à exporter des produits agricoles vers les pays développés. De fait, un certain nombre de pays en développement estiment que les mesures SPS représentent l'un des plus grands obstacles au commerce de produits agricoles. Cela est dû au fait que les pays développés appliquent généralement des mesures SPS plus rigoureuses que les pays en développement, et que dans nombre de ces derniers, les services de contrôle sanitaires et phytosanitaires sont insuffisants et trop fragmentés. Par ailleurs, les mesures SPS sont parfois incompatibles avec les systèmes de production et de commercialisation des pays en développement. C'est pourquoi un remaniement total de la structure et de l'organisation peut être nécessaire afin d'y satisfaire, et les coûts que cela entraîne peuvent limiter les échanges comme le font les tarifs douaniers. Les problèmes que rencontrent les pays en développement pour satisfaire aux normes SPS trahissent leurs immenses difficultés, en termes de ressources et d'infrastructure, qui limitent entre autres leur capacité à faire la preuve de la conformité de leurs produits. Le problème de l'accès aux compétences scientifiques et techniques appropriées est particulièrement aigu. De fait, dans de nombreux pays en développement, les questions liées aux mesures sanitaires et phytosanitaires sont peu connues, tant au sein du gouvernement que dans la chaîne agro-alimentaire, et les qualifications requises pour évaluer les mesures SPS appliquées par les pays développés ne sont pas disponibles.

Le présent document vise à décrire les efforts faits par les Pays-Bas pour appuyer le renforcement des capacités dans les pays en développement en vue de les aider à surmonter ces obstacles institutionnels.

## **2. Efforts déployés par des organisations internationales**

Avant de poursuivre, je souhaiterais donner un bref aperçu des efforts faits par les organisations internationales pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités en matière de sécurité sanitaire des aliments, de façon à replacer les activités des Pays-Bas dans une véritable perspective internationale. Les Pays-Bas appuient les efforts déployés par les organisations internationales.

Prenons d'abord la FAO. Celle-ci accorde son soutien aux activités visant à renforcer les capacités commerciales, sur le plan matériel et institutionnel, des pays en développement. Elle appuie par exemple l'élaboration et l'adaptation de la législation, des réglementations et des systèmes en vue de satisfaire aux accords de l'OMC portant sur l'agriculture, ainsi que l'amélioration

des mécanismes internes concernant les mesures SPS et les obstacles techniques au commerce afin de répondre aux normes du marché international. La FAO apporte plus particulièrement son aide dans les domaines ci-après:

- renforcement des services vétérinaires nationaux en vue de les doter des capacités et des compétences nécessaires pour adopter et appliquer efficacement les techniques d'analyse des risques;
- élaboration d'une législation nationale en matière d'alimentation, compte tenu des Accords SPS et OTC;
- création et renforcement de systèmes de contrôle des aliments au niveau national, tant pour les importations que pour les exportations;
- actualisation des programmes nationaux de quarantaine végétale et animale.

Les Secrétariats de l'OMC, de la CNUCED et du CCI, en collaboration avec le personnel du FMI, de la Banque mondiale et du PNUD, ont mis au point un Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, qui comprend le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, afin d'aider les pays les moins avancés dans leurs activités de commerce et activités connexes. Ce Cadre intégré vise à aider les pays les moins avancés à développer leurs débouchés commerciaux, à répondre aux demandes des marchés, et à s'intégrer dans le système commercial multilatéral. Les activités d'assistance technique liée au commerce peuvent comprendre le renforcement des institutions pour traiter des questions de politique générale sur le commerce, y compris l'amélioration des capacités en vue d'adopter et de mettre en oeuvre des politiques commerciales compatibles avec les obligations imposées par l'OMC.

La Banque mondiale tente également d'aider les pays en développement à trouver des solutions aux problèmes de sécurité sanitaire des aliments liés au commerce. La Banque mondiale peut aider les pays en développement à formuler les politiques et les cadres réglementaires nécessaires, ainsi qu'à mettre en place des institutions et des capacités nationales permettant de répondre aux engagements de l'OMC et de les mettre en oeuvre. Ces activités visent à créer des capacités et des institutions permettant d'agir efficacement, ce qui aura des avantages pour tous. Une collaboration entre secteur public et privé peut aboutir à la constitution de groupes d'intérêt et d'associations, éventuellement sur une base régionale, qui inciteront les responsables de la réglementation à adopter des systèmes facilitant la production et le commerce. Une approche régionale peut être une solution économique pour les pays qui coopèrent afin de financer la recherche, les laboratoires et les systèmes de certification.

### **3. Assistance technique fournie par l'Union européenne**

Étant donné que les Pays-Bas sont un État Membre de l'Union européenne (UE), je souhaiterais donner ici quelques renseignements sur l'assistance technique fournie par l'UE aux pays en développement.

Le nombre de programmes d'assistance extérieure gérés par la Commission européenne a triplé ces dix dernières années, et ils représentaient 12,3 milliards d'euros en 2000. La Commission européenne fournit actuellement plus de 10 pour cent de la totalité de l'aide au développement dans le monde. Les programmes d'aide extérieure sont gérés directement par la Commission européenne et représentent 62 pour cent de l'ensemble de ses comptes. Les aides accordées par l'UE dépassent les prêts à des conditions de faveur accordés par la Banque mondiale. Citons pour exemple de cette assistance:

- un Programme pan-africain pour le contrôle des maladies animales dans les pays ACP, à l'exception de l'Afrique australe. Le groupe cible comprend tous les acteurs engagés dans le secteur de l'élevage et de l'agriculture. Le but est d'établir des réseaux de surveillance épidémiologique à moindre coût au niveau des pays et du continent pour les principales maladies animales, de donner aux pays les capacités nécessaires pour mettre en place des programmes de contrôle justifiés sur les plans économique et technique et d'organiser la distribution efficace et durable des produits et services vétérinaires.
- un Cadre spécial d'assistance pour les pays ACP traditionnellement exportateurs de bananes. Le groupe cible comprend les producteurs de bananes certifiés et les populations rurales connexes, les associations de producteurs, les pouvoirs publics et les entreprises privées. Le but est d'aider au développement durable et viable de l'industrie de la banane, afin qu'elle puisse faire face à la concurrence des autres Etats ACP producteurs de bananes et des producteurs d'Amérique latine, ainsi que d'aider les ex-producteurs de bananes à s'orienter vers de nouvelles activités.
- un Programme initiative Pesticides à l'intention de tous les pays ACP. Le groupe cible comprend les producteurs et les exportateurs de fruits et légumes des pays ACP. Le but est d'aider le groupe cible à satisfaire aux règles sanitaires et phytosanitaires de l'UE.
- un Contrôle des maladies animales en Afrique australe pour les pays de la SADC. Le groupe cible comprend les autorités zoosanitaires nationales et régionales. Le but est de renforcer les capacités des pays de la région à contrôler les maladies animales, de surveiller la circulation des animaux et des produits d'origine animale et d'échanger des données épidémiologiques aux niveaux national, régional et international.
- un Programme régional de santé animale pour l'Egypte, Israël, la Jordanie, la Cisjordanie et la bande de Gaza. Le groupe cible comprend les services vétérinaires. Le but est de promouvoir une coopération plus étroite entre les services vétérinaires de la région afin d'améliorer la situation zoosanitaire et de rendre le contrôle des maladies animales d'un meilleur rapport coût-efficacité.
- quatre séminaires sur les mesures SPS et les questions liées au commerce, organisés par la FAO et financés par la Commission européenne, à l'intention de la Jamaïque, du Cameroun, de la Zambie et de l'Ethiopie.

Pour illustrer l'assistance technique fournie par l'UE aux pays en développement, je vais m'étendre plus en détail sur un exemple. Il s'agit d'un projet visant à renforcer la capacité des pays ACP en matière de conditions sanitaires des produits halieutiques. Il vise plus spécifiquement à améliorer les débouchés des produits halieutiques ACP sur le marché mondial, en renforçant la capacité à effectuer des contrôles sanitaires durables en vue de l'exportation et en améliorant les conditions de production dans environ 17 pays ACP, dont 10 sont situés en Afrique subsaharienne. On devra veiller tout particulièrement à ce que les produits provenant des pêcheries artisanales ne soient pas exclus du marché mondial et à renforcer les réseaux régionaux de spécialistes des soins vétérinaires et sanitaires du secteur. On s'attaquera plus à la perte de débouchés pour les produits halieutiques sur les marchés internationaux, faute de capacités permettant de répondre aux exigences en matière de contrôles sanitaires rigoureux. De nombreux pays ACP ne disposent pas des ressources juridiques, techniques, financières et organisationnelles nécessaires pour satisfaire aux conditions sanitaires concernant les importations qui sont imposées par les marchés des pays développés. Outre l'absence de contrôles officiels adéquats, l'industrie elle-même n'est souvent pas en mesure de répondre aux normes plus strictes, faute de compétences techniques et de capital à

investir dans la rénovation des installations, ainsi qu'en raison de la faiblesse ou de l'inexistence de l'infrastructure dans les régions de production. Les activités du projet aideront donc les pays ACP à renforcer les autorités compétentes sur le plan institutionnel, grâce à la formation et à l'assistance technique, en vue d'améliorer la structure des organisations, la législation et la viabilité financière. Les instituts techniques susceptibles d'apporter un appui seront également renforcés, ainsi que les organismes d'inspection et de contrôle. La capacité d'analyse des laboratoires de dépistage officiels sera développée, grâce à la fourniture de nouveau matériel, à la formation et à l'introduction de systèmes appropriés d'assurance de la qualité. Des plans appropriés de surveillance des résidus dans les produits halieutiques seront également mis en place.

#### **4. Efforts déployés par les Pays-Bas: le Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement (CBI)**

Je voudrais tout d'abord donner des renseignements sur les conclusions d'une étude portant sur les obstacles techniques non tarifaires qui affectent les débouchés commerciaux des pays en développement, en l'occurrence pour les fruits et les légumes frais. Cette étude a été préparée par le Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement (CBI), basé au Pays-Bas.

Les exigences accrues des consommateurs européens en termes de qualité et de sécurité sanitaire des aliments ont conduit à l'adoption de réglementations et de normes plus rigoureuses, qui s'inscrivent dans le cadre des "bonnes pratiques agricoles". Ce cadre oblige les entreprises à mettre en place un bon système de gestion afin de traiter des questions liées à la qualité, à l'hygiène et à l'environnement. Il impose des obligations à l'entreprise en ce qui concerne le système d'homologation, le matériel végétal utilisé, le traitement des sols, les pesticides et les engrais utilisés, le traitement après-récolte, la transformation et le conditionnement, la gestion des déchets, la gestion de l'environnement et la santé et la sécurité du personnel.

Comme l'ont montré les premières études d'impact sur les nouvelles réglementations européennes relatives aux pesticides, le secteur horticole des pays en développement devrait probablement être gravement touché, car la responsabilité des questions de sécurité sanitaire des aliments incombe toujours plus lourdement aux entreprises. Les acheteurs européens demandent aux fournisseurs des garanties accrues quant à la teneur en pesticides.

Les producteurs de fruits et de légumes frais ont évoqué les problèmes suivants:

- la méconnaissance des réglementations et les difficultés d'interprétation;
- la charge administrative et le manque d'assistance technique en vue de l'identification et de la mise en oeuvre des mesures nécessaires;
- des difficultés à satisfaire aux réglementations environnementales et sanitaires, telles que les LMR. Ces producteurs ont du mal à se passer des pesticides. Dans certains pays, les produits sont encore traités par fumigation aux fins de décontamination, ce qui n'est pas autorisé pour les produits entrant sur le marché européen. Souvent, il n'existe pas de traitement de remplacement.
- les variations des définitions et des spécifications de produits.
- de plus en plus, les exigences en matière d'étiquetage des produits de consommation sur le marché européen sont répercutées sur les producteurs et les exportateurs des pays en développement. Les importateurs et les fabricants de denrées alimentaires exigent que soient indiquées des spécifications détaillées du produit, des instructions de stockage et de

transformation, ainsi que des renseignements sur l'assurance de la qualité (méthode HACCP ou certification ISO).

Comme les réglementations concernant les pesticides et les métaux lourds deviennent toujours plus rigoureuses, il est essentiel que les producteurs et les organismes de promotion du commerce des pays en développement disposent de renseignements actualisés sur les réglementations et sur les moyens d'y satisfaire, en termes de techniques et de traitements améliorés. Bien que le Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement et d'autres organisations fournissent une assistance dans ce domaine, il reste encore beaucoup à faire (à l'échelle internationale) pour aider les pays en développement à adopter et à mettre en oeuvre des systèmes de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments, tels que la méthode HACCP.

L'un des principaux freins à l'exportation de denrées issues de l'agriculture biologique par les pays en développement est que les coûts de certification obligatoire, qui permettent aux producteurs d'accéder au marché international, sont élevés. Lorsqu'un producteur ou un groupe de producteurs demande à être certifié, plusieurs missions d'inspection viennent évaluer le système de production et formuler des recommandations en vue de l'améliorer. Etant donné que très peu de pays en développement dispose sur place d'inspecteurs agréés, les inspecteurs viennent souvent d'Europe ou des Etats-Unis.

Des paiements doivent être effectués tout de suite après la mission d'inspection. Ces investissements initiaux ne commencent à être amortis qu'après la vente de la première récolte sous l'appellation biologique. Après la certification, au moins une mission d'inspection est envoyée tous les ans. La certification par des organismes internationaux est relativement onéreuse, car les tarifs sont ceux pratiqués en Europe et les frais de voyage doivent être payés. Pour de nombreux producteurs, le coût de la certification constitue un obstacle majeur à l'entrée sur le marché international. La certification internationale peut représenter jusqu'à 5 pour cent de la valeur des ventes, mais lorsque des organismes de certification locaux existent, ce coût passe à 2 pour cent de la valeur des ventes.

Le passage de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture biologique demande deux à trois années. Au cours de cette période, l'exploitant ne peut pas vendre sa production sous le label "biologique" et ne peut tirer parti des prix plus élevés généralement associés aux produits issus de l'agriculture biologique. La transition est encore plus difficile pour les producteurs des pays en développement car le plus souvent ils ne bénéficient pas d'aide spécifique de l'État, contrairement aux agriculteurs des pays développés.

Les pays en développement doivent faire face à une autre difficulté. Comme l'a souligné l'organe de certification Ecocert International, la réglementation de l'Union européenne est adaptée à la situation en Europe, mais la réalité en Afrique est très différente. Il n'est pas toujours aisé de définir clairement l'unité de production. Par exemple, il est parfois difficile de faire prendre conscience aux exploitants des pays en développement des différences entre l'agriculture traditionnelle et l'agriculture biologique, qui fait appel à des techniques spécifiques. Enfin, le manque d'infrastructure dans les pays en développement entrave le développement de la production biologique en raison de la durée de conservation limitée des produits.

Le Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement a lancé un nouveau programme qui vise à améliorer le secteur des fruits et légumes frais dans certains pays d'Afrique en fournissant une assistance technique à la gestion de l'exploitation et des exportations. Ce programme a pour but de s'attaquer à certains obstacles techniques non tarifaires importants et de renforcer les capacités institutionnelles à l'échelle locale. Il devrait tirer largement parti de

l'expérience acquise grâce à un programme analogue de gestion de l'exploitation et des exportations portant sur les fleurs coupées, qui est actuellement mis en oeuvre en Afrique orientale et australe.

Les éléments clés de cette initiative sont les suivants:

- identification des organismes nationaux et internationaux (publics et privés) qui offrent une assistance au secteur des fruits et légumes frais;
- évaluation préliminaire des forces et des faiblesses des pays d'Afrique pouvant prétendre à une aide, des possibilités et des problèmes éventuels, des politiques nationales appliquées dans le secteur, des marchés d'exportation actuels, analyse des principaux concurrents des pays sélectionnés;
- comparaison entre les pays d'Afrique pouvant prétendre à l'aide et les produits/combinaisons de produits intéressants; intérêt des importateurs européens, des marchés d'enchères et des chaînes de supermarchés pour les produits de ces pays, sur la base d'entretiens au sujet des attitudes, des problèmes rencontrés et des obstacles, de la continuité, des exigences et conditions préalables, des pratiques commerciales et des conditions de commercialisation;
- élaboration plus poussée de stratégies propres à la région et au pays à l'intention des pays en développement sélectionnés, sur la base d'études de faisabilité, de missions d'identification et de l'évaluation des besoins. Ces stratégies nécessitent des contacts étroits avec les autres acteurs, car il convient d'adopter des approches intégrées pour surmonter les obstacles et les problèmes liés aux exportations de certains produits, en ce qui concerne notamment les tarifs douaniers et les quotas; la certification et l'étiquetage; les normes de qualité et de classement; les questions liées à la santé, à la sécurité et à l'environnement;
- élaboration du GAP/Eurepgap; semences et matériel de propagation; méthodes de culture; récolte; transformation primaire; conditionnement; stockage et transport; équipement et techniques; personnel et installations; documents; enseignement et formation; centres d'information/de formation, fermes expérimentales; garanties de qualité, mise à l'essai et laboratoires;
- élaboration de solutions: capacité institutionnelle en vue de l'exportation de fruits et légumes frais; assistance par d'autres organisations et possibilités d'assistance en matière de gestion de l'exploitation et des exportations; possibilités de partenariats et d'arrangements entre entreprises; réglementations et assistance permettant d'accéder aux marchés de l'UE, notamment missions d'achat/de vente et/ou foires commerciales.

## **5. Efforts déployés par les Pays-Bas : l'INITIATIVE EUROPE SADC**

Je souhaiterais ensuite évoquer l'INITIATIVE EUROPE Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC). Cette initiative a été prise dans le contexte des objectifs de libéralisation commerciale des États Membres de la SADC. Ces objectifs sont inscrits dans le Protocole commercial entré en vigueur le 1er septembre 2000. La mise en oeuvre du Protocole commercial démontre combien il est urgent que les États Membres harmonisent les mesures SPS requises en vue de développer le commerce des denrées agricoles et des produits connexes et élaborent des normes améliorées de sécurité sanitaire des aliments. Bien que la SADC ait fait ces dernières années de gros efforts pour fixer des normes relatives au commerce des produits non agricoles (produits manufacturés et textiles notamment), il convient de mettre en place des normes et des classes pour le commerce des produits agricoles, qui réglementeraient les échanges aussi bien au sein qu'à l'extérieur de la SADC. Ces mesures auraient des avantages économiques pour de

nombreuses parties prenantes au niveau régional, notamment les petits exploitants qui dépendent de l'agriculture pour survivre.

Avec la mondialisation et l'augmentation des échanges tant au sein de la SADC qu'avec l'extérieur, les questions de sécurité sanitaire des aliments sont passées au premier plan. Dans de nombreux pays en développement, l'une des principales causes de mortalité infantile est l'insalubrité des aliments due aux mauvaises conditions d'hygiène et au manque d'eau potable. Les questions de sécurité sanitaire des aliments sont importantes non seulement pour les consommateurs des pays développés qui importent des produits de la SADC, mais aussi pour les exportateurs des États Membres de la SADC qui sont tenus de répondre aux normes de qualité et de salubrité sur un marché mondial plus compétitif. Au sein de la SADC même, la sécurité sanitaire des aliments est désormais un aspect essentiel de la nutrition des ménages et de la santé des citoyens des États Membres. Étant donné les ressources limitées et le développement technologique insuffisant de certains États Membres de la SADC, il convient de déployer des efforts particuliers pour garantir et certifier la salubrité des produits destinés à l'exportation, de manière efficace, tout en veillant à ce que les produits alimentaires disponibles sur le marché intérieur satisfassent aussi aux normes de salubrité améliorées.

Il est spécifié dans le Protocole commercial de la SADC que les États Membres doivent fonder les mesures SPS sur des bases scientifiques, conformément à l'Accord de l'OMC. Les États Membres devraient également harmoniser ces mesures afin de limiter les problèmes liés à la sécurité sanitaire des aliments et aux mesures SPS dans le cadre de l'application du Protocole. Toutefois, il n'existe guère de données permettant de juger dans quelle mesure chaque État Membre respecte les normes internationales ou a pris les dispositions qui s'imposent à cet effet. Dans de nombreux pays, ces efforts sont gênés par des problèmes techniques et l'insuffisance des capacités, le manque d'information et de données concrètes pour entreprendre ces évaluations et en contrôler les résultats, ainsi que la pénurie de personnel qualifié et l'absence de laboratoires modernes pour vérifier scientifiquement que les normes exigées sont respectées.

L'INITIATIVE EUROPE/SADC est une initiative néerlandaise visant à renforcer la coopération régionale dans le domaine agricole entre les pays de l'UE et la SADC. Ces efforts se sont imposés du fait de l'évolution actuelle du secteur agricole. Les Pays-Bas ont entamé cette initiative de coopération avec le Royaume-Uni et le Portugal, et la Commission européenne, la Suède et la Belgique y contribuent désormais également.

Cette initiative s'intéresse également à l'application des accords internationaux portant sur la sécurité alimentaire et l'agriculture durable qui ont été conclus à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, d'Action 21, de la Conférence de Maastricht sur le thème « Cultiver l'avenir » (septembre 1999), ainsi que de la huitième session de la Commission du développement durable (avril-mai 2000). On a notamment mis l'accent sur les points suivants : la coopération internationale et régionale dans le domaine de l'agriculture peut contribuer à la mise en oeuvre du « Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation », et la coopération régionale et internationale par le biais de partenariats privés et publics entre pays développés et pays en développement doit être renforcée. On pourra ainsi parvenir à la sécurité alimentaire à l'échelon individuel, familial, national, régional et international. Une ONG néerlandaise a contribué au lancement de cette initiative et coordonne encore la coopération entre les organisations d'agriculteurs et les ONG. Au cours des prochaines décennies, le défi consistera à assurer la sécurité alimentaire d'une population mondiale en expansion. Des études ont révélé que dans les trente prochaines années, il faudrait doubler la production alimentaire. Durabilité, augmentation de la production et accès équitable sont les mots clés de ce nouveau pari.

Dans nombre de pays en développement, l'agriculture est le moteur de l'économie et du développement rural. Dans ces pays, 60 à 70 pour cent de la population active travaille dans le

secteur agricole. L'agriculture joue donc un rôle primordial pour parvenir à la sécurité alimentaire et combattre la pauvreté. Elle contribue en outre à la stabilité de ces pays et régions. Les pénuries alimentaires et la surexploitation des ressources naturelles peuvent être une source de conflit. Le développement de l'agriculture est étroitement lié à la politique internationale sur l'environnement. Ainsi, par exemple, le problème mondial du déboisement ne pourra être résolu que si l'on trouve des solutions de remplacement en agriculture.

Le renforcement des capacités et des institutions revêt à cet égard une importance fondamentale. Il doit non seulement servir de base à des avancées solides dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, mais il peut aussi contribuer à accroître les débouchés des produits des pays en développement.

L'approche régionale adoptée par l'initiative est très importante: il est essentiel que les pays en développement dans diverses régions resserrent leur coopération pour renforcer leur développement agricole et mieux asseoir leur position sur le marché mondial. L'initiative vise à instaurer un dialogue sur les politiques et une coopération institutionnelle dans le domaine agricole entre les ministres de l'agriculture des pays de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) et ceux de l'UE sur un certain nombre de thèmes concrets. En conséquence, la coopération doit être axée sur le développement de l'agriculture durable et de la sécurité alimentaire. Une approche intégrée rassemblant les gouvernements, les organisations d'agriculteurs et les organisations non gouvernementales a été adoptée. Cette coopération pourrait se concrétiser dans le cadre de consultations annuelles entre les ministres de l'agriculture de l'UE et de la SADC. Cette coopération visera avant tout à instaurer un dialogue sur les politiques agricoles et à élaborer un plan de travail en matière de coopération et d'assistance, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités et des institutions.

Quatre thèmes ont été identifiés, à savoir : sécurité alimentaire, sécurité sanitaire des aliments, commerce des produits agricoles et agriculture durable. Compte tenu des résultats obtenus lors des réunions internationales évoquées précédemment concernant l'agriculture durable et la sécurité alimentaire, ces thèmes recouvrent la plupart des domaines au sujet desquels des consultations fructueuses pourraient avoir lieu entre les ministres de l'agriculture des États Membres de l'UE et de la SADC. Toutefois, ces domaines sont très vastes et le risque est que les résultats de cette coopération se limitent à faire l'écho des intentions exprimées et des engagements pris lors des conférences susmentionnées. Il est nécessaire en outre de formuler certains domaines d'action se prêtant à la coopération concrète entre les deux régions.

Dans le cadre de cette initiative, on organisera une conférence qui sera accueillie par le Gouvernement namibien, avec l'aide financière des Pays-Bas. Cette conférence, qui devait se tenir à Windhoek (Namibie) du 14 au 17 octobre 2001, avec la participation des ministres de l'agriculture des deux régions, a malheureusement été repoussée pour diverses raisons. Les quatre thèmes susmentionnés y seront examinés dans les grandes lignes, mais aussi en vue d'identifier les domaines d'action devant faire l'objet d'une coopération concrète. L'un de ces domaines pourrait être la mise en place des capacités et des cadres institutionnels nécessaires dans les pays en développement afin de répondre aux exigences des pays développés et d'accroître ainsi les débouchés offerts aux pays en développement. La coopération interrégionale est fondamentale à cet égard. La conférence vise à lancer le débat sur la politique de coopération institutionnelle qu'il convient d'adopter pour promouvoir l'agriculture durable et la sécurité alimentaire, et à développer les idées exprimées. La conférence devrait non seulement permettre de réaffirmer la volonté de poursuivre le dialogue sur les politiques mais aussi d'identifier certains domaines d'action dans lesquels les deux régions pourraient collaborer concrètement. Cette coopération fera appel aux gouvernements, aux organismes agricoles et aux ONG.

## **6. Efforts déployés par les Pays-Bas : séminaires ASEM sur les mesures de quarantaine et les mesures SPS**

Je souhaiterais ensuite évoquer le séminaire ASEM sur les mesures de quarantaine et les mesures SPS, qui s'est tenu à La Haye en septembre 2000.

Le séminaire était axé sur le recours à l'analyse des risques pour appuyer les mesures SPS. Il couvrait les domaines vétérinaire, phytosanitaire et la sécurité sanitaire des aliments. Au cours du séminaire précédent, il avait été décidé que les séminaires généraux avaient permis d'échanger des vues d'ensemble sur la question et qu'il fallait procéder maintenant à une analyse approfondie, tâche pour laquelle des ateliers spécifiques seraient plus appropriés. C'est pourquoi le présent atelier de Bangkok se limite aux questions de sécurité sanitaire des aliments. Par la suite, un atelier sur les problèmes vétérinaires se tiendra aux Pays-Bas et un atelier sur les questions phytosanitaires en Chine. Enfin, un atelier de synthèse portant sur les trois domaines sera organisé aux Pays-Bas. Ces trois ateliers se tiendront en 2002. Des représentants de sept pays d'Asie, de six pays de l'Union européenne et de la Commission européenne, ainsi que de quatre organisations internationales ont participé au séminaire ASEM qui s'est tenu à La Haye. En outre des représentants du secteur commercial ont participé à une session spéciale axée sur les obstacles au commerce dus aux mesures SPS.

Le séminaire a été inauguré par le ministre de l'agriculture, de la gestion de l'environnement et des pêches des Pays-Bas, par le responsable de l'Administration nationale de l'inspection des entrées-sorties et de la quarantaine de la République populaire de Chine et par le directeur de la Division de la réglementation agricole du Ministère de l'agriculture et des coopératives de Thaïlande.

La réunion s'est déroulée en trois étapes. Une session plénière d'ouverture, une deuxième partie comprenant des ateliers sur les différents domaines (questions vétérinaires, questions phytosanitaires, et sécurité sanitaire des aliments) et une troisième partie de nouveau en plénière, afin de formuler des recommandations. Au cours de la première session plénière, des représentants du Codex Alimentarius, de la CIPV et de l'OIE ont illustré le recours à l'analyse des risques dans leurs spécialités respectives. Un fonctionnaire du Secrétariat de l'OMC a présenté les avantages, pour le commerce, de l'accord SPS conclu dans le cadre de l'OMC. La deuxième partie du séminaire a été l'occasion d'exposés et de débats sur des thèmes précis, menés par des groupes de travail sur les questions vétérinaires, sur les questions phytosanitaires et sur la sécurité sanitaire des aliments. Au sein du Groupe de travail sur la sécurité sanitaire des aliments, la France, la Chine, la Thaïlande, la Commission européenne et la Belgique ont présenté des exposés. Celui de la France portait sur un cas particulier d'analyse des risques: la présence de vibrions dans les aliments d'origine marine, celui de la Chine sur l'analyse des risques et la méthode HACCP, celui de la Thaïlande sur l'analyse des risques appliquée à *Stevia*, celui de la Commission européenne sur la crise de la dioxine, et celui de la Belgique sur le système CONSUM adopté à la suite de crise de la dioxine: nouvelle stratégie de contrôle des produits destinés à la consommation animale et humaine.

Outre les différents intervenants, ont également participé à ce groupe de travail des représentants du Danemark, de la Finlande, de l'Italie, des Pays-Bas, des Philippines, de Singapour, de la Corée du Sud, de l'Espagne, du Royaume-Uni, de la Commission européenne, du Codex Alimentarius et de l'OMC. S'agissant de l'analyse des risques en général il a été souligné que bien que cette notion soit relativement nouvelle, les principes d'analyse des risques sont utilisés depuis de nombreuses années dans les processus de réglementation menés par plusieurs partenaires de l'ASEM. De l'avis des partenaires de l'ASEM, l'analyse des risques est très utile pour la protection de la santé des consommateurs et favorise la transparence. Toutefois, des inquiétudes ont été exprimées quant à la mise en oeuvre des trois composantes de l'analyse des risques.

L'évaluation des risques a été jugée comme étant la partie la plus délicate. Les problèmes qui se posent à cet égard tiennent à l'insuffisance de données quantifiées, d'enquêtes pertinentes, ainsi qu'au fait que les résultats publiés ne reposent pas sur des données statistiques valides. Par ailleurs, parvenir à évaluer précisément l'exposition aux risques a été jugé extrêmement complexe. Il a été suggéré que l'évaluation des risques devrait incomber aux organes internationaux spécialisés de la FAO et de l'OMS tels que le JEFCA et la JMPR, dans un souci d'économie et pour être acceptée par tous.

S'agissant de la gestion des risques, bien que d'après l'avant-projet de principes de travail pour l'analyse des risques élaboré par le Codex, les fonctions relatives à l'évaluation et à la gestion des risques devraient être bien distinctes afin de garantir l'intégrité de l'évaluation et de réduire les conflits entre ces deux exercices, il a été reconnu que les responsables de la gestion des risques devraient communiquer avec les évaluateurs afin d'étudier les différentes options de gestion compte tenu des suggestions éventuelles formulées par les évaluateurs. Plusieurs partenaires de l'ASEM ont signalé que l'infrastructure de leur système réglementaire avait été remaniée en vue d'établir un système de gestion intégré englobant toutes les institutions intéressées pour couvrir l'ensemble de la chaîne alimentaire.

S'agissant de la communication des risques, les partenaires de l'ASEM se sont déclarés préoccupés quant à la qualité des renseignements et le moment retenu pour les communiquer.

Le Groupe de travail sur la sécurité sanitaire des aliments a ensuite examiné les recommandations formulées au cours des deux séminaires précédents afin d'évaluer les progrès accomplis. Il a conclu que le processus de l'ASEM avait permis de renforcer la collaboration entre les partenaires en ce qui concerne les travaux sur les mesures SPS menés au sein de l'OMC. Des réunions de coordination ont eu lieu avant les réunions sur les mesures SPS. La plupart des partenaires de l'ASEM y ont participé et ont estimé qu'elles étaient utiles et devaient être poursuivies. Cet exercice a favorisé une meilleure compréhension, a permis d'échanger des renseignements et d'approfondir les débats. Des consultations plus approfondies ont également eu lieu entre les partenaires de l'ASEM dans le cadre des travaux menés par le Codex Alimentarius. Les partenaires de l'ASEM ont estimé que ces efforts étaient également utiles.

Je souhaiterais simplement rappeler brièvement les recommandations formulées par le Groupe de travail sur la sécurité sanitaire des aliments.

Le Groupe de travail sur la sécurité sanitaire des aliments recommande l'organisation, dans le courant de l'année prochaine, d'un atelier visant à renforcer les capacités liées à l'application concrète des principes de l'analyse des risques. Cet atelier devrait être axé sur l'évaluation des risques (évaluation de l'exposition) et sur la communication des risques. Il conviendrait également d'organiser un atelier sur les principes d'équivalence.

Le Groupe de travail sur la sécurité sanitaire des aliments recommande aux partenaires de l'ASEM de participer activement aux débats relatifs au principe de précaution au sein du Comité du Codex sur les principes généraux, et notamment au sein du Groupe de rédaction électronique. Il recommande également d'aider le Japon dans ses travaux sur l'analyse des risques pour les aliments dérivés des biotechnologies au sein du Groupe spécial constitué par le Codex sur ce sujet.

Quelle suite a été donnée à ces recommandations ?

A mon avis, trois conclusions peuvent être tirées :

1. Tous les partenaires de l'ASEM ont participé activement aux travaux du Groupe spécial du Codex sur les biotechnologies, qui s'est tenu à Chiba en mars. Grâce au Japon, qui a accueilli ce groupe, des progrès considérables ont été accomplis. Tous les partenaires de

L'ASEM ont participé activement aux débats sur le principe de précaution qui ont eu lieu au sein du Comité du Codex sur les principes généraux qui s'est réuni à Paris et de la Commission du Codex Alimentarius qui s'est réunie à Genève en juillet. Lors de la réunion de la Commission du Codex Alimentarius qui s'est tenue à Genève en juillet, une réunion de coordination des partenaires de l'ASEM a été organisée. Des renseignements ont été communiqués sur des points intéressants tout particulièrement les différents partenaires.

2. Aucun atelier sur le principe des équivalences n'est encore prévu.
3. Enfin et surtout, grâce à la Thaïlande, qui s'est offert comme hôte, la première recommandation du séminaire de La Haye s'est concrétisée, sous forme d'un atelier sur l'application pratique du concept d'analyse des risques, en particulier sur l'évaluation des risques. Il a été décidé que cet atelier ne porterait pas sur la communication des risques, ce thème méritant d'être abordé séparément plus tard.

## 7. Leçons et conclusions

Le début du présent document contenait une analyse de la mondialisation et de la libéralisation. Je suis parti du principe que la mondialisation était un processus irréversible, fait dont l'appui au renforcement des capacités devait par conséquent tenir compte.

Il en va de même pour la libéralisation. En 1995, l'agriculture a été incluse dans les accords sur le commerce international, pour la première fois depuis la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) après la deuxième guerre mondiale. Les accords de l'OMC prévoient un système réglementant le commerce des produits agricoles. Toute sortes de mesures de contrôle quantitatif aux frontières se sont traduites par des tarifs douaniers, et les responsables des politiques ont par la suite décidé d'abaisser ces tarifs douaniers dans le monde entier. Ce système dont l'efficacité est unanimement reconnue dans le monde ne devrait pas être abandonné. Toutefois, il faudra accorder une attention particulière aux mesures de contrôle qualitatif aux frontières. C'est précisément là que l'appui au renforcement des capacités entre en jeu.

Si l'on se réfère aux exemples d'appui au renforcement des capacités des pays en développement par les organisations internationales, l'Union européenne et les Pays-Bas, les leçons et conclusions suivantes peuvent être tirées :

- cet appui devrait être accordé pour une période prolongée;
- cet appui devrait être concentré dans des régions regroupant différents pays ;
- l'appui accordé par les organisations internationales devrait être intégré ;
- l'appui accordé par l'Union européenne devrait compléter les programmes entrepris par les États Membres de l'UE à titre individuel;
- l'appui accordé par les pays développés à titre individuel devrait être maintenu, car il repose sur des compétences spécialisées propres à ces pays et sur des relations historiques spécifiques.