



Conseil économique et social

Distr. générale
14 septembre 2009
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Comité du commerce

Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation

Dix-neuvième session

Genève, 24-26 novembre 2009

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

Renforcement des capacités

Rapport sur l'aide au commerce: faciliter l'application des normes

Note du secrétariat

Résumé

À sa dix-huitième session, le Groupe de travail a demandé au secrétariat de présenter des mises à jour concernant les activités de coopération technique (ECE/TRADE/C/WP.6/2008/18, par. 87).

Le secrétariat a élaboré une version préliminaire de la présente note dans le cadre du rapport interinstitutions intitulé *Aid for Trade: Global and Regional Perspectives* (Aide au commerce: perspectives mondiales et régionales), qui a été présenté officiellement à la douzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Le texte, qui a été résumé et actualisé, est soumis au Groupe de travail pour information.

Le présent document porte principalement sur un élément clef de l'aide au commerce: l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la normalisation liée au commerce. Il faudra attribuer plus de ressources à cette priorité pour permettre aux pays en développement ou en transition de participer pleinement à l'élaboration et à la mise en œuvre des normes.

Les ressources devraient en particulier permettre: a) d'élargir la participation effective aux activités des organismes de normalisation et des organes compétents de l'OMC; b) de renforcer la capacité des entreprises à se conformer aux règlements techniques; et c) de faire en sorte que les entreprises appliquent davantage les normes. Pour ce faire, il faudra coordonner les activités de toutes les parties intéressées en appliquant des stratégies nationales de vaste portée et sur mesure.

I. Introduction

1. L'aide au commerce a pour objet de promouvoir les capacités de production pour permettre à tous les pays de tirer pleinement parti des possibilités offertes par un système commercial plus libéral. La présente note traite en priorité de l'aide visant spécialement les normes, élément essentiel de l'ensemble des mesures d'aide au commerce. Elle comporte un examen très complet de l'assistance technique et du renforcement des capacités, ainsi que de l'aide apportée par différents acteurs et de nombreux objectifs connexes. Le terme «normes» désignera aussi bien les règlements techniques élaborés, entre autres, pour des raisons de santé, de sécurité et de protection de l'environnement que les normes privées et d'application volontaire destinées à faciliter le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement.

2. Les obstacles au commerce classiques, comme les droits de douane et les contingents, étant progressivement éliminés, la capacité de se conformer à des règlements techniques et d'appliquer des normes internationales devient cruciale pour pouvoir s'imposer sur les marchés nationaux et internationaux. À l'heure actuelle, l'assistance fournie dans le domaine des normes liées au commerce a pour principal objectif la mise en conformité avec ces normes grâce à une modernisation des infrastructures, par exemple les laboratoires de métrologie et d'évaluation de la conformité, et la mise en valeur des ressources humaines. Ces mesures sont efficaces, mais pas suffisantes.

3. Le présent exposé plaide en faveur d'une augmentation des ressources affectées à l'assistance en matière de normalisation commerciale et souligne que les ressources devraient être employées à la conception et à la mise en œuvre de stratégies sur mesure, cohérentes et intégrées qui permettront aux pays en développement ou en transition de participer pleinement à l'élaboration des normes.

4. Être un acteur à part entière suppose qu'il faut définir et défendre les priorités nationales en comprenant parfaitement les modalités du débat dans toutes les enceintes régionales et internationales pertinentes. À cet effet, une aide sera nécessaire dans trois domaines prioritaires:

a) Élargissement de la participation des pays en développement ou en transition aux travaux liés aux normes actuellement menés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans les institutions de normalisation spécialisées;

b) Octroi d'une aide aux entreprises et institutions de plus en plus poussées à respecter des règlements sur la sécurité et la qualité et des règlements techniques dont la complexité ne cesse de s'accroître;

c) Mesures visant à encourager l'application des normes pour rendre les entreprises plus productives et les aider à s'élever dans la chaîne de valeur, y compris en intensifiant les investissements dans la recherche et le développement.

5. Le premier domaine prioritaire fait intervenir les institutions en tant qu'acteurs principaux tandis que les deux autres visent plus particulièrement les entreprises. Ces intervenants sont néanmoins étroitement liés: en effet, les entreprises contribuent d'une manière capitale à la définition des priorités d'un pays dans les négociations visant les normes internationales, mais elles ne peuvent pas se battre efficacement sur des marchés fortement réglementés sans disposer d'infrastructures publiques de qualité. De ce point de vue seront également indispensables des institutions de financement capables de coordonner efficacement les diverses contributions en une stratégie de négociation concertée.

II. Mobilisation des parties prenantes en vue d'une participation effective

6. Une participation effective aux activités régionales et internationales liées aux normes est impérative pendant deux phases cruciales: a) lors de la négociation de nouvelles normes et de la modification des normes existantes; et b) lors du contrôle de l'application des règlements techniques destiné à prévenir les visées protectionnistes.

A. Participation effective aux travaux du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et du Comité des obstacles techniques au commerce (OTC) de l'Organisation mondiale du commerce

7. Le Comité SPS et le Comité OTC de l'OMC sont chargés de faire en sorte que les activités de normalisation et les mesures sanitaires et phytosanitaires ne constituent pas des obstacles inutiles au commerce. La participation des pays en développement ou en transition aux travaux de ces comités est essentielle pour que les accords soient efficacement mis en œuvre et apportent des avantages concrets aux entreprises.

8. Les points d'information et les autorités nationales responsables des notifications peuvent être considérés comme la porte d'accès aux travaux des comités, auxquels un pays pourra prendre part, d'abord «d'une manière passive», en assistant aux réunions et en notifiant les mesures nationales pertinentes, puis petit à petit d'une façon plus active, en exprimant ses préoccupations et en engageant des procédures de règlement des différends. Pourtant, en octobre 2008, soit treize ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, aucun point d'information n'avait encore été établi par 18 pays pour les obstacles techniques au commerce et par 10 pays pour les mesures sanitaires et phytosanitaires, et 20 pays n'avaient pas encore créé d'autorité nationale responsable des notifications (sur les 153 États membres de l'OMC).

9. En quelques années à peine, la participation des pays en développement, moins avancés ou en transition aux travaux des Comités SPS et OTC s'est fortement accrue, mais plus de 80 % des procédures de règlement des différends sont encore engagées par les pays développés.

10. Pour élargir la participation et la rendre plus efficace, il est nécessaire de répondre à un certain nombre de préoccupations. Premièrement, comme il est coûteux d'assister aux réunions des Comités OTC et SPS, il faudrait continuer à donner la priorité à la participation des délégués. Cela étant, selon la base de données conjointe de l'OMC et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'aide accordée à cette fin ne représente que 3 % des flux d'aide au commerce relevant de la catégorie des «politiques et réglementations commerciales». Ce chiffre est en légère hausse grâce aux contributions plus importantes faites aux fonds d'affectation spéciale multilatéraux dont le but est de renforcer les capacités dans le domaine des politiques commerciales¹, au Programme commun d'assistance technique intégrée (JITAP)² et au Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce pour les pays moins avancés³.

11. Deuxièmement, gérer le gros volume de notifications est un véritable défi. Par exemple, 947 notifications ont été présentées du 1^{er} janvier au 28 septembre 2007, ce qui porte le nombre total de notifications de mesures sanitaires et phytosanitaires à 8 313 en

¹ http://www.wto.org/english/trqtop_e/devel_e/teccop_e/financing_trta_e.htm.

² <http://www.jitap.org/info-e.htm>.

³ http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/if_e.htm.

octobre 2007. Les technologies de l'information peuvent alléger les difficultés rencontrées par les pays membres et il y a là aussi des possibilités d'aide au développement Sud-Sud.

12. Les points d'information se heurtent à un gros problème, à savoir l'insuffisance des moyens permettant d'évaluer l'incidence que de nouvelles mesures pourraient avoir sur les acteurs nationaux, qui peuvent par exemple ne pas bien comprendre les nouveaux risques sur lesquels ce sont en très grande partie les pays développés qui possèdent des connaissances scientifiques. Ils peuvent également ne pas disposer de données de surveillance et de données toxicologiques et épidémiologiques fondées sur leur propre situation qui leur permettent de contester la notification de nouvelles mesures SPS. La formation, le renforcement des capacités et la traduction des notifications dans la langue nationale sont de la plus haute importance pour renforcer la participation des pays en développement ou en transition.

B. Institutions de normalisation: représentation des intérêts des pays en développement ou en transition

13. Les travaux des Comités OTC et SPS reposent sur des normes qui sont élaborées dans les institutions de normalisation régionales et internationales compétentes, au nombre desquelles figurent l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Commission du Codex Alimentarius, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), l'Organisation mondiale des douanes, l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission électrotechnique internationale (CEI).

14. Par ailleurs, la CEE élabore, avec le concours actif du milieu d'affaires, des normes et des pratiques de référence liées au commerce:

a) Le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) met au point des méthodes propres à faciliter les transactions nationales et internationales, en simplifiant et en harmonisant processus, procédures et flux d'information;

b) Le Groupe de travail des politiques de coopération en matière de réglementation et de normalisation formule des recommandations au sujet de toute une gamme de questions de principe ayant trait aux règlements techniques, à la normalisation, à l'évaluation de la conformité, à l'accréditation, à la surveillance des marchés et à la métrologie;

c) Le Groupe de travail des normes de qualité des produits agricoles élabore des normes commerciales internationales sur la qualité des produits agricoles.

15. Les normes internationales assurent un équilibre délicat entre des opinions fortement divergentes s'agissant de ce qui est nécessaire pour garantir la qualité et la sécurité. Il est indispensable que de nombreux acteurs interviennent dans les processus de normalisation pour que les intérêts d'aucun groupe en particulier ne prédominent. C'est pourquoi l'initiative d'aide au commerce devrait financer les déplacements à faire pour assister aux réunions internationales des institutions de normalisation spécialisées et prévoir des activités de sensibilisation à l'importance des normes liées au commerce, la formation d'un groupe restreint de professionnels hautement qualifiés et une coordination renforcée entre les acteurs nationaux afin de définir les intérêts et besoins des pays. Bon nombre d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales (notamment l'ISO) ont mis en place des programmes d'assistance technique qui comprennent des activités de formation et un appui financier direct pour les participants aux réunions ainsi que la production de publications visant à aider les experts qui prennent part aux travaux des

comités techniques. Cependant, ce qui précède n'est actuellement qu'un modeste élément de l'assistance technique et les fonds disponibles sont rares.

III. Renforcer la conformité aux règlements techniques pour préserver et améliorer l'accès aux marchés

16. Après avoir assuré une participation effective aux activités de normalisation et aux travaux des organes compétents de l'OMC, il convient d'assurer la conformité aux normes établies pour faciliter les relations commerciales et éviter des ruptures qui coûtent cher aussi bien aux acheteurs qu'aux fournisseurs.

17. Les retenues et rejets aux frontières, qui se sont considérablement multipliés ces dernières années, sont un facteur de rupture des liens commerciaux. Ainsi, le système d'alerte rapide pour l'alimentation mis en place par l'Union européenne (UE) a quasiment multiplié par 10 le nombre de notifications, qui est passé de 698 en 1999 à 6 840 en 2006. Aux États-Unis, le nombre de refus d'importation opposés par la Food and Drug Administration est passé de 23 687 en 2002 à 77 260 en 2006. Les organismes susmentionnés n'enregistrent pas le volume des marchandises immobilisées, mais la valeur des produits agroalimentaires ayant fait l'objet d'un rejet officiel a été estimée, pour 2000/01, à un montant aussi élevé que 3,8 milliards de dollars, soit 0,84 % des exportations mondiales.

18. Le coût réel des importations retenues est probablement bien plus élevé, car le coût engagé par l'exportateur ne peut pas être récupéré à un montant supérieur à la valeur des marchandises perdues. L'exportateur sera également inscrit sur une liste d'«alerte rapide» de l'UE. Les contrôles seront renforcés dans tous les États membres jusqu'à ce qu'un certain nombre de chargements aient été dédouanés par le pays membre à l'origine de l'alerte. De plus, même si d'autres cargaisons peuvent en fin de compte ne pas être retenues, elles subiront des retards importants et le coût de leur dédouanement sera élevé. Dans certains cas, l'effet conjugué des nombreuses retenues – ou d'une interdiction à l'importation – peut toucher un secteur d'exportation tout entier, comme le montre l'exemple donné dans l'encadré.

Exportations de poissons du lac Victoria (Ouganda)

(ONUDI, «Trade Capacity-building. Cases studies. Lake Victoria», document accessible à l'adresse suivante: www.unido.org.)

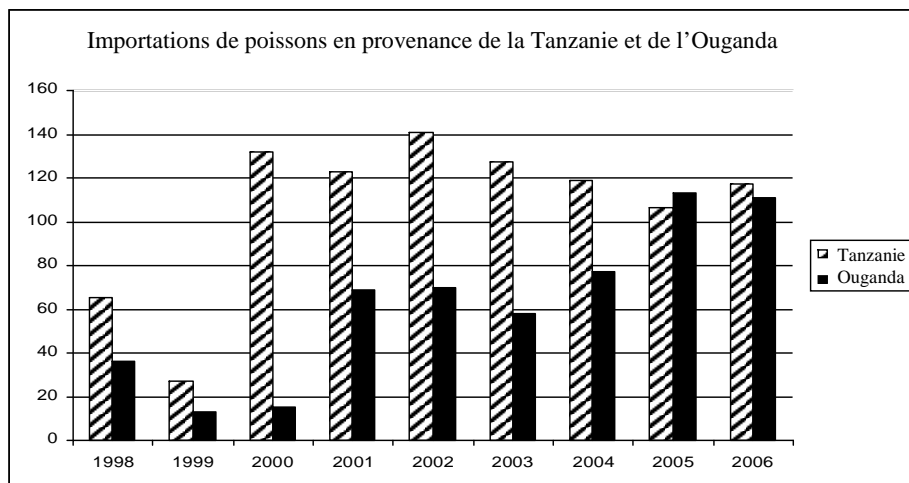
En 1999, l'Union européenne a interdit l'importation de perches du Nil en provenance de la région du lac Victoria à la suite de plusieurs cas d'empoisonnement suspecté de poissons et parce qu'il avait été démontré que les normes de qualité n'étaient pas adéquates. Les pertes ont été très lourdes pour l'Ouganda et la Tanzanie, les principaux exportateurs de perches du Nil pêchées dans le lac, les exportations de poissons ayant chuté de plus de 50 % par rapport à l'année d'avant (voir le graphique ci-après). Plusieurs usines de poissons ont fermé ou ont fonctionné en sous-capacité, d'où licenciements et chômage. L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel a alors mis en place un grand projet de coopération technique d'un budget total de 4,6 millions de dollars financé par plusieurs donateurs bilatéraux, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni, ainsi que par le Programme des Nations Unies pour le développement. Le projet a jeté des bases solides pour garantir la qualité des poissons: l'UE a levé son interdiction en 2000 et de nouveaux marchés se sont ouverts, en particulier aux États-Unis.

19. Investir dans des mécanismes de mise en conformité revient cher, mais les dépenses encourues pour rétablir des liens commerciaux interrompus sont même plus élevées. Toutefois, lorsque la bonne stratégie est mise en place, les coûts sont très vite récupérés et

dès lors les projets deviennent viables. Le cas du lac Victoria montre parfaitement comment l'aide internationale peut contribuer à restaurer la confiance et les liens commerciaux.

Importations de poissons en provenance de la Tanzanie et de l'Ouganda

(Millions de dollars É.-U.)



Source: Eurostat.

Problèmes qui subsistent dans le domaine de la mise en œuvre

20. Investir dans des mécanismes de mise en conformité revient cher. Toutefois, lorsque la bonne stratégie est mise en place, les coûts sont très vite récupérés comme cela s'est passé dans le cas du lac Victoria. Les projets deviennent viables grâce à l'augmentation des recettes d'exportation provenant de marchés existants ou de nouveaux marchés. Selon des études réalisées par la Banque mondiale au sujet des normes agro-industrielles, pour renforcer la conformité, il faut en priorité:

- Créer des laboratoires ou moderniser les installations existantes;
- Recruter des spécialistes ou retenir le personnel existant pour la réalisation d'essais;
- Investir dans des équipements pour assurer le nettoyage/l'hygiène;
- Établir des mécanismes institutionnels ou des organismes compétents, ou mettre à niveau les instances existantes;
- Réviser le cadre juridique et réglementaire ainsi que les réglementations;
- Moderniser les moyens de transport et les installations de stockage.

21. Les initiatives d'assistance technique mettent habituellement l'accent sur le rôle joué par le gouvernement et les organismes publics dans les projets visant à renforcer la conformité aux normes liées au commerce. Cela dit, dans les pays en développement ou en transition, de nombreuses entreprises ou associations professionnelles créent leurs propres laboratoires d'essais, l'administration publique n'ayant pas les moyens d'équiper et d'entretenir de telles installations. De même, les entreprises ont montré leur vif désir d'œuvrer avec des partenaires étrangers à résoudre les problèmes de conformité au fur et à mesure qu'ils surgissent. Elles ont aussi démontré leur capacité à joindre leurs forces à celles de concurrents nationaux pour mettre en place des installations communes, faire pression sur les autorités locales et éliminer les goulots d'étranglement. Les fonds destinés aux administrations publiques devraient donc s'accompagner d'une aide au secteur privé et peuvent être efficacement attribués par le biais d'associations d'industriels et d'exportateurs.

IV. Appliquer les normes au niveau des entreprises pour renforcer la compétitivité

22. Bien souvent, on voit surtout dans les normes un moyen de se conformer aux règlements techniques et donc de préserver ou d'élargir l'accès aux marchés. Pourtant, il s'agit aussi d'un moyen important pour les entreprises d'améliorer la qualité et la fiabilité et d'atteindre des créneaux plus lucratifs en s'élevant dans la chaîne de valeur puisque les normes sont élaborées par des experts internationaux et reflètent l'état le plus récent des recherches et des connaissances.

23. La capacité des entreprises à appliquer des normes relatives aux produits et aux procédés est également un élément important dont les sociétés transnationales tiennent compte lorsqu'elles choisissent leurs fournisseurs de premier et de deuxième niveau. En général, les accords conclus portent non seulement sur des commandes régulières et récurrentes, à des prix arrêtés à l'avance, mais prévoient aussi une formation sur place et un transfert de technologie et de savoir-faire organisationnel. Par contre, les producteurs dont le bilan de la conformité aux normes internationales est plutôt mitigé n'auront souvent pas d'autre choix que de vendre leurs produits sur des marchés internationaux plus instables alors que les sociétés et d'autres clients plus petits concluent des transactions «au comptant» pour satisfaire à des commandes en période de pointe ou répondre à une poussée inattendue de la demande.

24. Enfin, l'application des normes peut aider à établir des partenariats stratégiques des plus utiles avec les institutions de recherche. Ce point est particulièrement important puisqu'il sera peut-être nécessaire de passer par des processus de production différents pour atteindre le même objectif réglementaire, selon la technologie utilisée par l'entreprise ou l'exploitation agricole et selon les conditions climatiques de la région. Par exemple, si le but poursuivi est d'assurer un niveau de contamination minimal pour les expéditions de fruits, il faudrait peut-être recourir à différentes méthodes de production selon le lieu de culture. Il en est également ainsi pour les normes techniques car la technologie destinée à un usage donné dans les pays techniquement plus avancés peut ne pas être facile à adapter ou présenter un coût d'intégration trop élevé. Il est donc indispensable de mener davantage d'activités de recherche pour concevoir des moyens pratiques et rentables de remplir les objectifs réglementaires qui tiennent compte des préoccupations des pays en développement ou en transition.

V. Aide accordée à ce jour dans le domaine des normes liées au commerce

25. Plusieurs initiatives en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités sont en cours de réalisation dans le domaine des normes liées au commerce. Le premier Examen global de l'aide pour le commerce a été organisé en novembre 2007, le but étant de mieux comprendre quel type d'aide est actuellement accordé dans le domaine du commerce et de savoir si cette aide répond aux besoins des pays en développement ou en transition.

26. Selon les estimations, les engagements pris par les donateurs en faveur du développement des échanges pendant la période 2002-2005 se sont élevés à 21 milliards de dollars par an. Les données correspondantes figurent dans la base de données conjointe OMC/OCDE sur le renforcement des capacités commerciales, mais celle-ci est encore incomplète car les donateurs et les bénéficiaires ne divulguent pas tous l'intégralité de leurs projets d'assistance. Ceux de la Banque mondiale notamment ne figurent pas dans la base

de données malgré le rôle important qu'ils jouent dans l'assistance technique relative à la normalisation liée au commerce.

27. Dans la base de données, les activités d'assistance technique et de renforcement des capacités ayant trait aux normes sont enregistrées sous les dénominations OTC et SPS bien que le renforcement des capacités concernant les questions de normalisation, telles qu'elles sont définies aux fins du présent document, aille bien au-delà des domaines SPS et OTC.

28. On compte normalement chaque année entre 200 et 250 projets OTC ou SPS, soit 5 % en moyenne du nombre total de projets enregistrés. En termes monétaires, le montant annuel de l'aide est compris entre 60 millions et 120 millions de dollars, mais varie notablement d'une année à l'autre, et ce sont les projets SPS qui prédominent à la fois en valeur et en nombre.

29. La base de données sur le renforcement des capacités commerciales fait apparaître 490 projets OTC, d'un montant moyen de 530 000 dollars mais les dotations sont très variables: les dons sont très modestes pour 79 projets (moins de 10 000 dollars), tandis que 42 projets sont dotés d'un budget compris entre 1 million et 10 millions de dollars, 3 d'un budget de plus de 10 millions de dollars, le plus important étant de 17 millions. La Commission européenne finance ou réalise la plupart des gros projets. Une grande partie des fonds alloués aux projets OTC inscrits dans la base de données est réservée aux infrastructures d'évaluation de la conformité (fourniture de matériel de métrologie ou création de laboratoires d'essais et d'étalonnage).

30. La part des projets exécutés par des organisations internationales dans le domaine des obstacles techniques au commerce se monte à 18 %, les deux institutions les plus actives étant l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Centre du commerce international, suivis de l'OCDE, des commissions régionales des Nations Unies, de l'ISO, du Programme des Nations Unies pour le développement, de l'Organisation mondiale des douanes et de la FAO. Le reste des projets sont réalisés directement par des organismes bilatéraux et, dans des cas isolés, par les bénéficiaires.

31. Le montant moyen des projets liés aux mesures SPS enregistrés dans la base de données est de 455 000 dollars. Le nombre total de projets s'élève à 890 et des dons inférieurs à 10 000 dollars sont déclarés pour 236 petits projets. À l'autre extrémité de la fourchette, 57 projets sont dotés d'un budget compris entre 1 et 10 millions de dollars des États-Unis., 6 projets d'un budget de plus de 10 millions de dollars, le plus important étant de 42 millions. Là encore, la quasi-totalité des très grands projets est financée ou mise en œuvre par la Commission européenne. Comme nous l'avons dit plus haut pour les projets OTC, seuls 14 % des projets sont menés par des organisations intergouvernementales, principalement l'ONUDI et la FAO, suivies du Centre du commerce international, de l'Organisation mondiale de la santé animale et de l'Organisation mondiale de la santé.

32. Une façon efficace de transmettre le savoir-faire des organisations intergouvernementales serait d'acheminer une plus grande partie des ressources par leur biais. En particulier, lors de la mise en application des normes, c'est en faisant appel aux organisations de normalisation que l'on renforcera la coordination entre les acteurs intervenant aux diverses étapes de la durée d'existence des normes. Ainsi, les questions qui surgissent pendant la phase de mise en œuvre d'une norme pourraient être portées à l'attention des experts lors de sa révision. De même, les organismes chargés de la mise en œuvre des normes pourraient contribuer utilement à la conception des projets en apportant un point de vue qui englobe toute la chaîne d'approvisionnement, rendant ainsi le programme d'aide cohérent et crédible.

Répartition régionale de l'aide

33. La répartition régionale de l'aide est indiquée dans les tableaux 1 et 2. Les nouveaux États membres de l'Union européenne ont été invités à adopter et à mettre en application l'acquis communautaire et bénéficient à ce titre d'une aide exceptionnelle, ce qui explique la part relativement élevée de projets OTC attribuée aux pays de l'Europe du Sud-Est, de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale. En outre, les pays en transition ont des besoins particuliers car ils sont passés à l'économie de marché avec des ressources limitées dans le domaine des normes. Certains n'avaient aucune infrastructure de ce genre du fait que tout avait précédemment été centralisé en des lieux qui, après la période 1988-1992, ne se trouvaient plus sur le territoire national.

Tableau 1

Pourcentage de projets liés aux obstacles techniques au commerce, par région, total cumulé, 2001-2007

(Montant total: 243 millions de dollars)

<i>Europe du Sud-Est</i>	<i>Europe de l'Est et Asie centrale</i>	<i>Asie du Sud, du Sud-Est et de l'Est</i>	<i>Afrique subsaharienne</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	<i>Pays en développement</i>
12	15	11	10	6	18	28

Source: Base de données sur le renforcement des capacités commerciales OCDE/OMC.

Tableau 2

Pourcentage de donations relatives aux mesures sanitaires et phytosanitaires, par région, total cumulé, 2001-2007

(Montant total: 405 millions de dollars)

<i>Europe du Sud-Est</i>	<i>Europe de l'Est et Asie centrale</i>	<i>Asie du Sud, du Sud-Est et de l'Est</i>	<i>Afrique subsaharienne</i>	<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	<i>Pays en développement</i>
6	8	21	11	4	28	22

Source: Base de données sur le renforcement des capacités commerciales OCDE/OMC.

34. La dimension régionale est particulièrement importante en ce qui concerne l'assistance technique liée aux normes. Par exemple, il n'est peut-être pas rentable, d'un point de vue économique, de créer des laboratoires nationaux à cause du coût des infrastructures techniques nécessaires pour évaluer la conformité à certains règlements techniques, une approche régionale pouvant dans ce cas offrir une option viable.

35. Il convient donc de maintenir et de renforcer la dimension régionale de la coopération technique et du renforcement des capacités dans le domaine des normes liées au commerce. À l'occasion de tous les examens régionaux effectués par l'OMC, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, les participants ont de nouveau exprimé, à un niveau élevé et d'une manière coordonnée, leurs préoccupations quant au caractère de plus en plus draconien des mesures SPS et OTC compte tenu des faibles capacités dont ils disposent pour se conformer aux normes internationales et évaluer la conformité au moyen d'essais, de certifications et d'accréditations, attirant l'attention sur la nécessité d'un renforcement de l'aide.

VI. Voie à suivre pour aller de l'avant: renforcer l'appropriation des projets par les bénéficiaires et promouvoir la cohérence entre les agents d'exécution

36. Ces dernières années, plusieurs initiatives ont été entreprises pour évaluer et classer par ordre de priorité les besoins dans le domaine de la normalisation. Au niveau institutionnel, le Comité OTC de l'OMC a réalisé en 2002, dans le cadre de son deuxième examen triennal, une étude qui a permis de mettre en avant les priorités ci-après, qui restent toutes d'actualité:

- a) Appui financier et technique pour la création d'organes d'évaluation de la conformité et des systèmes appropriés;
- b) Coopération technique propre à développer et à moderniser les laboratoires existants (par exemple au moyen de la fourniture de nouveaux équipements, de la formation du personnel et de visites d'étude);
- c) Aide à l'achat des normes internationales pertinentes;
- d) Formation permettant de déterminer l'incertitude des mesures effectuées par les laboratoires d'étalonnage et d'essais;
- e) Formation aux activités d'inspection et de certification des produits au moyen de marques de conformité;
- f) Aide à l'élaboration d'un système de certification qui réponde aux prescriptions de l'OMC tout en protégeant les intérêts des consommateurs et des branches d'activité nationales.

37. Le Comité OTC a également attiré l'attention sur le fait qu'il était nécessaire de faciliter les demandes d'assistance technique et l'octroi de cette assistance, et il a adopté en 2005 un «modèle de notification volontaire des besoins spécifiques d'assistance technique et des réponses». Selon l'OMC elle-même, ce système volontaire n'est pas encore suffisamment utilisé, ce qui donne à penser que des activités d'assistance technique sont nécessaires dans le domaine de l'information, de l'évaluation des besoins et de la formation.

Coordination entre les agents d'exécution

38. Pendant longtemps, une grande partie de l'aide au développement accordée pour la création d'infrastructures qualité est restée fragmentaire et n'a pas été intégrée dans des stratégies nationales. Des conseils divergents et parfois contradictoires ont été donnés aux pays quant au moyen d'établir efficacement des infrastructures techniques liées à la qualité.

39. Un premier pas vers le renforcement de la cohérence a été la constitution en 2004 du Comité de coordination de l'assistance aux pays en développement dans les domaines de la métrologie, de l'accréditation et de la normalisation. Le Comité a d'abord permis aux membres d'échanger des informations, puis a élaboré une démarche commune concernant l'octroi d'une assistance technique pour construire des infrastructures techniques et aider les pays en développement à faire face à un certain nombre de problèmes connexes. Le Comité recommande maintenant de prendre en considération les points suivants:

- a) Une évaluation complète des besoins de tous les secteurs de l'économie devrait être effectuée;
- b) Il convient de déterminer qu'il n'existe pas déjà un modèle d'infrastructure tout prêt, chaque pays devant alors élaborer une solution sur mesure;

- c) La viabilité de l'infrastructure technique passe par une conception et une mise en œuvre judicieuses, puisqu'il n'existe pas de «solution d'urgence»;
- d) Un état bien clair des ressources et des fonds nécessaires devrait être établi;
- e) L'aménagement à l'échelle nationale des infrastructures techniques n'exclut pas et peut même intégrer des approches régionales dès lors que les sensibilités historiques, politiques et culturelles sont reconnues.

40. Dans le domaine sanitaire et phytosanitaire, une récente étude de l'OMC portant sur les autorités nationales responsables des notifications et les points d'information a permis de cerner les priorités ci-après en matière d'assistance technique:

- a) Sensibiliser les sphères politiques et le grand public aux questions SPS;
- b) Renforcer la coordination entre les divers ministères;
- c) Mobiliser les représentants concernés du secteur privé;
- d) Encourager la coopération régionale et intergouvernementale, y compris dans le cadre d'un mentorat et d'un jumelage;
- e) Aider les points d'information et les autorités nationales responsables des notifications à gérer l'afflux de notifications.

41. Comme il leur est demandé avec de plus en plus d'insistance d'améliorer la cohérence dans les activités menées pour répondre aux besoins des pays en développement, la FAO, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé et l'OMC ont créé en 2002 le «Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce» pour faciliter le partage d'informations et aider au renforcement des capacités de mise en œuvre des normes SPS dans les pays en développement ou en transition. Les ressources dont dispose le Fonds ont rapidement augmenté, passant d'un montant initial de 1 million de dollars en 2002 à 5 millions de dollars en 2005. Le mécanisme susmentionné devient le principal centre d'échange d'informations et un système important de mobilisation de fonds.

42. Pour les pays moins avancés, une des principales sources de financement des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités liées au commerce est le «Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce pour les pays moins avancés».

43. Cependant, les questions relatives aux normes et à la conformité n'y ont été que très peu prises en compte et l'action menée n'a pas été suffisamment systématique pour que l'on puisse parler de succès.

44. Aussi louables que soient les mesures visant à coordonner l'action des agents d'exécution, il faudrait veiller soigneusement à éviter une multiplication des mécanismes de coordination faisant double emploi. La cohérence devrait aussi être assurée non seulement au niveau opérationnel mais aussi au niveau conceptuel pour garantir la diffusion systématique d'un message commun, quel que soit l'agent d'exécution.

Renforcement de l'appropriation des projets par les pays

45. Il y a lieu également de renforcer l'appropriation des projets SPS et OTC par les pays. À l'occasion d'un examen de projets ayant trait aux mesures SPS, la Banque mondiale a indiqué dans un rapport qu'une grande partie de l'aide bilatérale dans ce domaine était motivée par les intérêts des donateurs ou des considérations d'ordre national, par exemple s'assurer de l'innocuité des produits alimentaires importés et empêcher la

propagation de parasites et de zoonoses provenant des pays en développement qui sont les principaux partenaires des pays donateurs⁴. Il en est ainsi également pour les projets OTC, dont beaucoup se limitent à l'organisation de formations visant à mieux faire connaître aux fonctionnaires du pays bénéficiaire les normes et pratiques réglementaires du pays donateur. En outre, de nombreux projets sont mis en place suite à des crises ou en raison d'une rupture imminente des échanges commerciaux et comportent des mesures correctives. Un bon exemple est le cas des exportations de poissons en provenance du lac Victoria décrit plus haut (voir l'encadré et le graphique).

46. Pour les pays en développement ou en transition, les projets seront bien plus profitables s'ils ont pour objet de les aider à définir leurs besoins réglementaires et priorités nationales et à choisir les normes internationales qui conviennent le mieux à leur situation. Certains projets, par exemple, financent des pays pour qu'ils envoient une équipe suivre une formation ou des cours dans des pays se trouvant à peu près au même stade de développement. Ces pays pourront ensuite choisir entre diverses approches qui sont adaptées à leur situation et qui peuvent facilement être modulées en fonction des besoins des différents marchés d'exportation. Il en découlera un niveau d'appropriation que les pays ne pourront pas atteindre en se contentant d'adopter les règlements appliqués dans le pays du donateur. Il est également essentiel de mettre l'accent sur les projets qui préviennent les crises, notamment en encourageant les grands pays importateurs à adopter des normes internationales.

47. Dans les secteurs où une norme internationale doit encore être arrêtée, l'assistance technique peut être un moyen d'influer sur les négociations internationales. De fait, lorsque plus d'autorités sont au fait de la pratique réglementaire d'un pays et la mettent en application, cette pratique devient progressivement la norme de référence pour l'ensemble de la région. Si plusieurs pays donateurs agissent de cette façon, les positions risquent de se figer, de telle sorte qu'il sera difficile d'arriver à un accord international au sujet d'une norme commune.

VII. Conclusions

48. Il est primordial de définir les domaines d'action prioritaires du fait que le domaine des normes mobilise une plus grande partie des rares ressources consacrées à l'aide au développement. Tout d'abord, il faudrait utiliser les ressources pour approfondir le débat sur les normes au niveau national, notamment en procédant à des évaluations complètes des besoins et en intégrant les normes dans des projets portant tout particulièrement sur le développement des capacités de production dans des secteurs déterminés. Trois principaux domaines d'action ont été identifiés:

- a) Élargissement de la participation effective à la normalisation et aux travaux des organes compétents de l'OMC;
- b) Renforcement de la conformité aux règlements techniques;
- c) Mesures visant à encourager les entreprises à appliquer des normes.

49. Pour accroître la participation, les pays devraient en priorité prévoir des fonds non seulement pour mobiliser plus de participants, mais aussi pour assurer un engagement actif et durable. Il faudra aider les pays à établir les priorités nationales de concert avec toutes les parties prenantes. Il y a lieu de définir et de mesurer minutieusement la participation aux

⁴ Jaffee, S. *et al.* (2005) «Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports», World Bank Report No. 31207, p. 115.

processus de normalisation, notamment en déterminant des «échelles» qui témoignent d'une participation accrue, de manière à faire ressortir les progrès réalisés dans le temps par les délégations nationales et à leur donner une dimension concrète.

50. Il ne faudrait pas, en incorporant de nouvelles catégories dans la base de données sur l'aide au commerce, occulter le fait qu'il est indispensable de maintenir l'aide dans les catégories traditionnelles, en particulier dans celle des politiques et réglementations commerciales, qui semble être de plus en plus oubliée, surtout dans le débat international.

51. Lorsque sont conçus des programmes visant à améliorer la conformité, il y a lieu de veiller tout particulièrement à faire participer le secteur privé, dont les priorités et besoins devraient être mieux mis en évidence et mieux compris. Les fonds à investir pour rétablir les échanges commerciaux au lendemain d'une crise sont conséquents, mais souvent rapidement récupérés. L'aide au commerce devrait viser à prévenir les situations de crise et pas seulement à y remédier.

52. À part le fait qu'elles représentent un moyen de garantir l'accès aux marchés, les normes ont une valeur en soi parce qu'elles sont élaborées par des experts internationaux et incorporent les technologies de pointe. Elles permettent aussi d'améliorer la qualité de la production et indiquent aux entreprises comment s'assurer un meilleur accès aux marchés et même comment réduire les coûts en adoptant les meilleures pratiques. Cependant, elles font aussi office de mécanisme de sélection car elles s'avèrent utiles pour les producteurs capables de s'y adapter.

53. Il ressort de l'examen de l'aide accordée à ce jour que les données sont incomplètes et ne permettent pas d'évaluer pleinement toutes les ressources qui ont été investies dans le domaine de l'aide visant la normalisation liée au commerce. De même, trop de projets semblent avoir pour objet de faciliter les importations du pays donateur en provenance du pays bénéficiaire du projet d'assistance technique. L'aide n'est pas adaptée aux besoins et aux priorités des bénéficiaires. Il importe également de renforcer la cohérence des initiatives actuellement menées par différents donateurs et organismes d'exécution.

54. La valeur ajoutée réellement apportée par l'aide au commerce dans le domaine des normes liées au commerce devrait consister à donner aux pays bénéficiaires les moyens d'agir en établissant des stratégies nationales très complètes dans le domaine de la normalisation liée au commerce, en coordination avec tous les acteurs intéressés, y compris au niveau régional. Les bénéficiaires pourraient ainsi choisir en connaissance de cause les instruments réglementaires qui répondent le mieux à leurs besoins en matière de développement et renforcent la participation aux travaux des institutions de normalisation et des organisations intergouvernementales compétentes.