



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PRODUITS

GRUPE INTERGOUVERNEMENTAL SUR LES AGRUMES

Quatorzième session

Rome, 27-28 mars 2007

COMMERCE DES AGRUMES ET TENDANCES DES POLITIQUES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES DURANT LA PÉRIODE 1995-2005

I. INTRODUCTION

1. Les négociations commerciales internationales ayant globalement entraîné un abaissement des tarifs douaniers sur les produits agricoles, les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) font l'objet d'une attention grandissante dans les discussions sur le commerce agricole. Ces mesures ont pour finalité de protéger la santé des végétaux (mesures phytosanitaires) et des animaux ainsi que la santé humaine. Toutefois, elles peuvent aussi constituer des entraves au commerce lorsqu'elles se traduisent par une augmentation du coût des importations ou par des interdictions pures et simples d'importation. Pendant le Cycle d'Uruguay des négociations commerciales, un certain nombre de pays ont exprimé leurs inquiétudes à propos des mesures SPS, ce qui a conduit à l'adoption de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) dans le cadre de l'accord général portant création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. L'Accord SPS établissait des disciplines pour la mise en œuvre des mesures sanitaires et phytosanitaires.
2. Les produits horticoles frais sont particulièrement sensibles aux contraintes découlant des mesures SPS. Dans leur cas, les mesures phytosanitaires sont perçues comme ayant un effet sur le commerce plus restrictif que les mesures de sécurité sanitaire. L'analyse des mesures SPS visant les agrumes semble confirmer cette tendance.
3. Le présent document recense les notifications de changements apportés aux mesures SPS visant les agrumes pendant la période 1995-2005. Il fait ensuite le point sur les interdictions d'importation passées et actuelles, ainsi que sur les différends commerciaux soumis au Comité des mesures SPS.

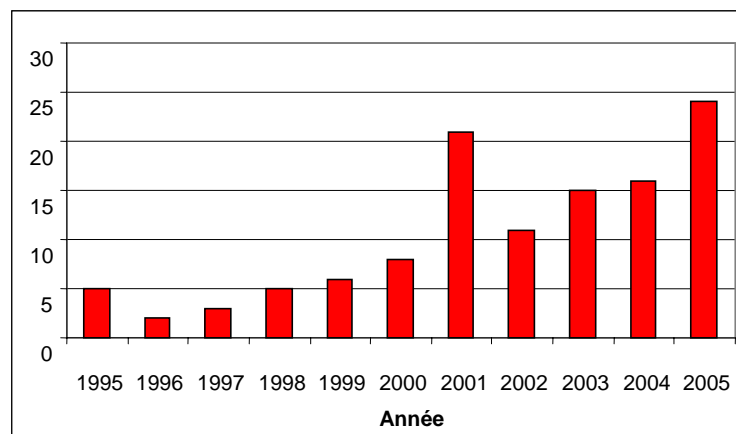
II. NOTIFICATIONS DE CHANGEMENT DES MESURES SPS AYANT UNE INCIDENCE SUR LE COMMERCE DES AGRUMES

4. Les gouvernements modifient en permanence les mesures sanitaires et phytosanitaires existantes et en adoptent de nouvelles. Aux termes de l'Accord sur les mesures SPS, ils sont tenus d'informer les autres pays des mesures SPS nouvelles ou modifiées ayant une incidence sur le commerce, et cette obligation couvre les mesures ayant pour effet de limiter le commerce comme de le faciliter. Les mesures SPS adoptées doivent être promptement publiées, afin de permettre aux pays concernés de se familiariser avec les nouvelles dispositions. Sauf cas d'urgence, les pays membres doivent prévoir un délai raisonnable entre la publication d'une mesure SPS et son entrée en vigueur. Idéalement, la notification devrait intervenir lorsqu'un projet de texte complet de la réglementation proposée est disponible et qu'il est encore temps d'y apporter des amendements et de prendre en compte les commentaires. Entre 1995 et 2005 (novembre), un total de 5 970 notifications SPS ont été soumises à l'OMC.

A. NOTIFICATIONS RELATIVES AUX AGRUMES FRAIS

5. Au cours de la période 1995-2005, 116 notifications relatives aux agrumes frais ont été déposées, et il semble que la tendance soit à l'augmentation de ces notifications avec les années (Figure 1). Le nombre le plus élevé de notifications a été enregistré en 2005, mais il était déjà important en 2001. Aucun changement particulier de politique en 2001 ne semble justifier l'augmentation du nombre des notifications, hormis le fait qu'elles ont pour la plupart été déposées par les États-Unis.

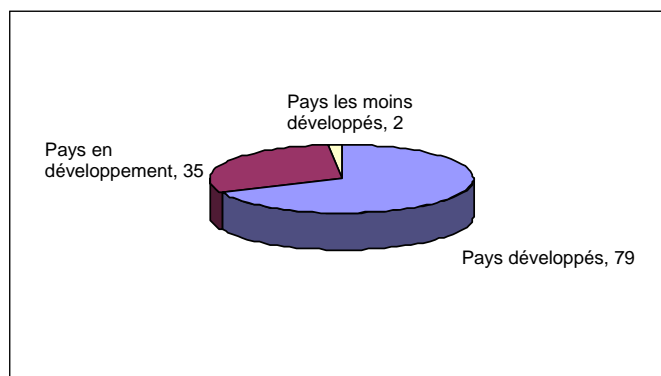
Figure 1 – Nombre de notifications relatives aux agrumes, 1995-2005



Source: Série G/SPS/N de Notifications à l'OMC et calculs des auteurs

6. Comme le montre la Figure 2, les pays développés ont représenté la majorité (68 pour cent) des notifications relatives aux agrumes, contre 30 pour cent pour les pays en développement et 2 pour cent seulement pour les pays les moins développés.

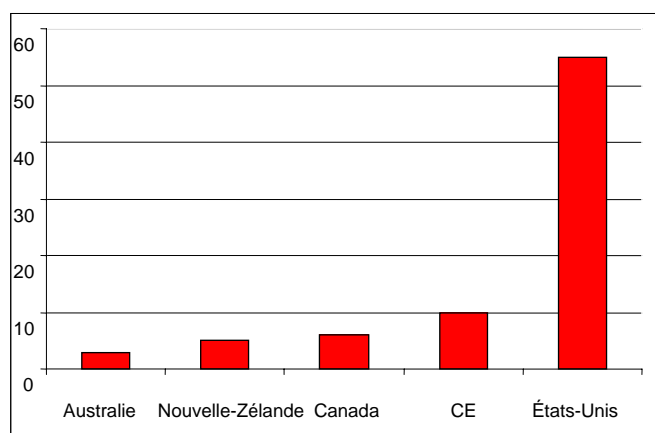
Figure 2 – Nombre de notifications SPS relatives aux agrumes par catégorie de pays, 1995-2005



Source: Série G/SPS/N de notifications à l'OMC et calculs des auteurs

7. En ce qui concerne les notifications des pays développés, les États-Unis sont de loin la principale source de notifications (70 pour cent), distançant assez largement la Communauté européenne (CE) avec 13 pour cent (Figure 3). Il est intéressant de noter que le Japon n'a pas déposé de notification SPS visant spécifiquement les agrumes mais qu'il en a déposé pour les fruits en général, ce qui pourrait traduire des différences d'appréciation de la procédure des notifications SPS entre les pays. Certains, comme les États-Unis, ont déposé des notifications détaillées et visant un produit spécifique, tandis que la CE et le Japon tendent à déposer des notifications plus générales. Le Mexique et le Chili ont représenté la moitié des notifications relatives aux agrumes (17 sur 35) déposées par des pays en développement.

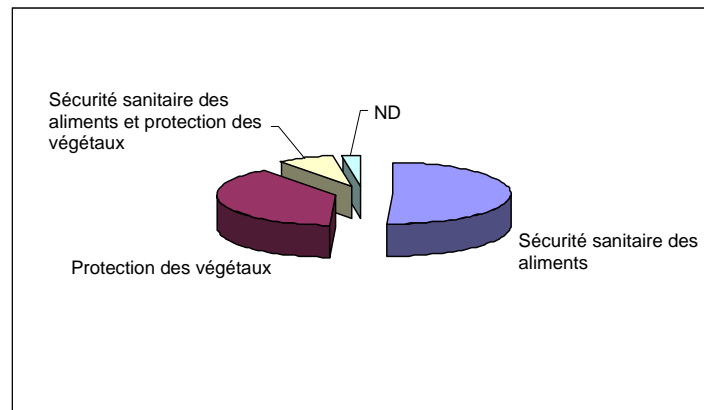
Figure 3 – Nombre de notifications SPS relatives aux agrumes par pays développé, 1995-2005



Source: Série G/SPS/N de notifications à l'OMC et calculs des auteurs

8. Les objectifs des notifications spécifiques aux agrumes sont présentés Figure 4. Dans un peu plus de la moitié des cas (51 pour cent), la « sécurité sanitaire des aliments » était invoquée comme raison du changement, les États-Unis, le Canada et la CE étant à l'origine de la plupart des mesures visant les agrumes introduites pour des raisons de sécurité sanitaire des aliments. De façon générale, les notifications portaient sur un changement des limites maximales de résidus (LMR) ou des tolérances pour des pesticides particuliers. La protection des végétaux était invoquée dans 39 pour cent des notifications visant les agrumes, avec des motifs variés, notamment changements dans les protocoles de quarantaine, traitements par le froid et levée d'interdictions d'importation pour des zones géographiques déterminées.

Figure 4 – Notifications SPS relatives aux agrumes par objectif, 1995-2005

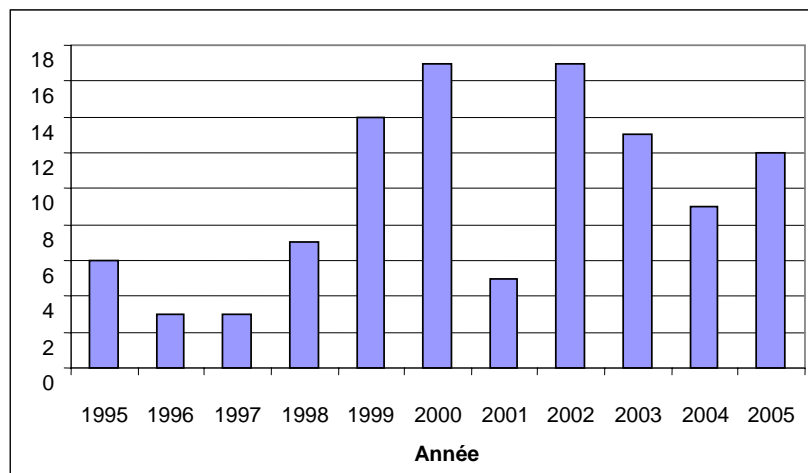


Source: Série G/SPS/N des notifications à l'OMC et calculs des auteurs

B. NOTIFICATIONS RELATIVES AUX FRUITS

9. Outre les notifications visant expressément les agrumes, de nombreuses notifications concernent les fruits en général et sont susceptibles d'avoir une incidence sur le commerce des agrumes frais. Le nombre de ces notifications, marqué par une tendance à la hausse jusqu'en 2002, recule depuis (Figure 5).

Figure 5 – Nombre de notifications relatives aux fruits, 1995-2005



Source: Série G/SPS/N des notifications à l'OMC et calculs des auteurs

10. La majeure partie de ces notifications (61 pour cent) a été déposée par des pays développés. Toutefois, les pays en développement ont représenté une part significative (39 pour cent). La CE a représenté la moitié des notifications déposées par les pays développés, la part des États-Unis et du Japon s'élevant respectivement à 28 et 10 pour cent des notifications.¹ Le Mexique a été la principale source de notifications déposées par des pays en développement (29 pour cent), les 71 pour cent restants émanant de nombreux autres pays en développement.²

¹ L'Australie, le Canada et la République tchèque ont représenté les 5 pour cent restants des notifications relatives aux fruits déposées par des pays développés.

² Afrique du Sud, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonésie, Maurice, Pérou, Philippines, République de Corée et Taiwan Province de Chine.

III. NOTIFICATIONS SPS ET NORMES INTERNATIONALES

11. L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires invite instamment les pays membres à adopter des mesures SPS compatibles avec les normes internationales. Son Article 3 les encourage à étayer leurs mesures SPS sur les normes, lignes directrices et recommandations internationales existantes, le cas échéant. L'Accord reconnaît explicitement trois organisations internationales de normalisation. La Commission du Codex Alimentarius (Codex) est responsable des normes et mesures relatives à la sécurité sanitaire des aliments. L'Organisation mondiale de la santé animale est chargée pour sa part des mesures relatives à la santé animale et le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), des normes en matière de protection végétale. Les pays membres ne sont pas obligés d'adopter les normes internationales fixées par ces organisations, mais leur application garantit le respect des obligations OMC découlant de l'Accord sur les mesures SPS.

12. L'harmonisation des normes est considérée comme un outil devant permettre de réduire les effets de distorsion des mesures SPS sur les échanges. En dépit de ses avantages potentiels, elle se heurte, semble-t-il, à des limites de type opérationnel. Dans le cadre de la procédure de notification, il est demandé aux pays membres si la nouvelle mesure envisagée s'appuie sur une norme internationale, cette information étant destinée à permettre une évaluation du degré d'harmonisation. Mais si l'on examine les notifications relatives aux agrumes frais, il apparaît que dans plus de la moitié des cas, la norme internationale qui faciliterait l'harmonisation n'existe pas.

13. De manière plus précise, 73 pour cent des notifications déposées au motif de la sécurité sanitaire des aliments font état de l'absence de norme internationale par rapport aux mesures concernées (Tableau 1). Sur un total de 84 notifications, 9 seulement faisaient état d'une norme du Codex et de son adoption intégrale. Dans un certain nombre de cas (13), les normes internationales en la matière étaient écartées ou seulement partiellement appliquées. En revanche, 56 pour cent des notifications ayant pour motif la protection des végétaux arguaient de l'absence de norme internationale. Toutefois, dans tous les cas où une telle norme existait, les pays déclaraient l'avoir intégralement adoptée (Tableau 1).

14. Il est important de s'arrêter sur la nature des normes internationales. Les notifications invoquant la santé des végétaux sont plus nombreuses que celles liées à la sécurité sanitaire des aliments à faire état de l'existence et de l'adoption d'une norme internationale. La raison en est que l'essentiel des ressources de la CIPV a été consacré dès le départ à l'élaboration de « métanormes » – visant à définir des approches communes en matière d'identification, d'évaluation et de gestion du risque – plutôt que de normes spécifiques. Il s'ensuit que même dans les cas où un pays d'importation met en œuvre les méthodes approuvées par la CIPV, ses mesures phytosanitaires peuvent être différentes de celles adoptées par d'autres importateurs.

Tableau 1 - Adoption des normes internationales sur les agrumes d'après les notifications, 1995 -2005

But de la réglementation	Adoption norme internationale ou mesure moins restrictive	Norme nationale non adoptée	Norme internationale partiellement adoptée	Absence de norme internationale	Sans réponse ¹	Total notifications
Sécurité sanitaire des aliments	9	6	7	61	1	84
Santé des végétaux	35	0	0	53	6	94
Sécurité sanitaire des aliments et santé des végétaux	5	2	17	11	6	41
N/D	0	0	0	3	0	3
Total	49	8	24	128	13	222

¹ Le pays membre n'a pas répondu à la question concernant l'adoption d'une norme, ligne directrice ou recommandation internationale.

Source: OMC et calculs des auteurs

N/D – Le pays membre n'a pas déclaré l'objectif de la mesure.

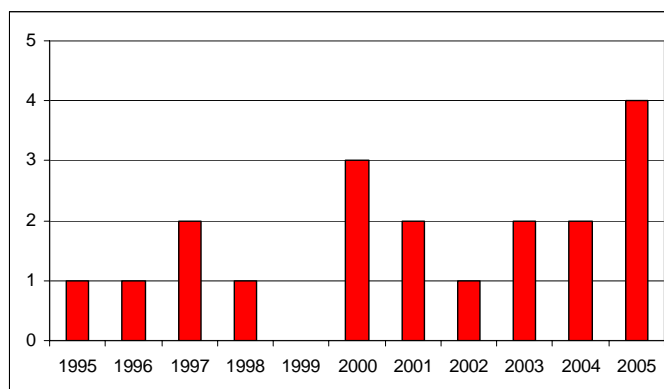
IV. INTERDICTIONS D'IMPORTATION

A. INTERDICTIONS LEVÉES

15. Les interdictions d'importation sont des mesures SPS visibles et se répartissent de manière générale en deux catégories – totales et partielles. Le recours aux interdictions partielles (régionales) s'accroît du fait des exigences découlant de l'Accord sur les mesures SPS.

16. Une analyse exhaustive des interdictions d'importation de produits horticoles n'est pas possible faute de données. Les interdictions d'importation ne sont pas systématiquement déclarées dans le cadre de la procédure de notification SPS. Les médias se font souvent l'écho d'interdictions ayant une forte incidence économique mais sans fournir des informations détaillées nécessaires pour une analyse qualitative. Nombre d'interdictions d'importation d'agrumes, dont certaines étaient en place depuis longtemps, ont pu être levées au cours des dix dernières années, le plus souvent grâce aux efforts concertés des deux pays concernés en vue de résoudre leur différend et de reprendre leurs échanges. Une fois l'interdiction prononcée, le processus de réouverture des frontières après leur fermeture est souvent entravé par des retards administratifs et de procédure. Même dans les cas où le problème peut être rapidement résolu grâce à une méthode de traitement appropriée et aux données de la science, la levée de l'interdiction d'importation peut demander énormément de temps et entraîner une perte de revenus pour les producteurs et les exportateurs.

17. Des informations détaillées sur les interdictions d'importation frappant les agrumes ont été recueillies auprès de diverses sources médiatiques. La Figure 6 ne fait apparaître aucune tendance nette quant à la levée de ces interdictions durant la période examinée (1995-2005). Il semblerait qu'un plus grand nombre de levées d'interdiction soit intervenu au cours des cinq dernières années, mais les données ne sont sans doute pas complètes et il est difficile d'en tirer de quelconques conclusions. Globalement, l'analyse des rapports parus dans les médias indique que 19 interdictions d'importation d'agrumes ont été levées pendant la période de référence. Toutes ces interdictions avaient été décidées pour des motifs phytosanitaires, et aucune n'était liée à la sécurité sanitaire des aliments.

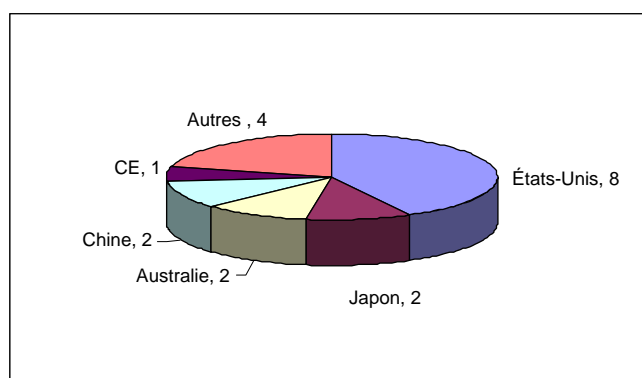
Figure 6 – Nombre d'interdictions d'importation d'agrumes levées , 1995-2005

Source: Communiqués de presse de l'APHIS, communiqués du Service de presse du Ministère de l'agriculture des États-Unis, Reefer Trends, FruitNet Partners.

Note: Année 2005 incluse jusqu'à août 2005

18. La durée de l'interdiction d'importation est importante pour apprécier le degré de perturbation des échanges commerciaux. Elle n'est malheureusement connue que dans moins de la moitié des cas. Sur les 9 interdictions d'importation dont la durée était précisée, 6 ont pu trouver une solution grâce à des consultations bilatérales en moins d'un an, alors que les 3 autres sont restées en vigueur pendant au moins cinq ans.

19. Les États-Unis représentent la majorité (42 pour cent) des interdictions d'importation levées (Figure 7). Mais il pourrait s'agir d'un indicateur biaisé dans la mesure où ce pays est celui pour lequel les informations sont le plus aisément disponibles. Pendant la période étudiée, les États-Unis ont levé les interdictions d'importation touchant les pays suivants: Afrique du Sud, Argentine, Australie, Chili, Espagne, Mexique et République de Corée. Un seul cas de levée d'interdiction d'importation d'agrumes dans la Communauté européenne a été enregistré. Le Japon a levé deux interdictions d'importation d'agrumes visant l'Argentine et l'Italie. L'Australie a aussi levé deux interdictions d'importation au cours de la période considérée.

Figure 7 – Interdictions d'importation d'agrumes levées par le pays d'importation, 1995-2005

Source: Communiqués de presse de l'APHIS, communiqués du Service de presse du Ministère de l'agriculture des États-Unis, Reefer Trends, FruitNet Partners.

Note: La catégorie Autres inclut l'Argentine, la Fédération de Russie, les Philippines, le Pérou.

Données 2005 jusqu'à août 2005.

B. INTERDICTIONS D'IMPORTATION EN VIGUEUR

20. Les États-Unis, le Japon et la CE sont les principaux importateurs d'agrumes frais, et les interdictions d'importation sur ces marchés peuvent perturber de manière significative les flux commerciaux.

États-Unis

21. Les États-Unis ont actuellement en place 46 interdictions d'importation de produits à base d'agrumes frais. Tous les pays ne sont pas totalement visés par ces interdictions dans la mesure où 3 des 46 interdictions comportent des exceptions. La majorité de ces interdictions (52) concernent des pays d'Asie. La quasi-totalité des pays visés par ces interdictions (98 pour cent) sont des pays en développement. Parmi les pays visés, seules la Chine et l'Argentine ont des exportations significatives d'agrumes. Les interdictions décrétées par les États-Unis ont pour finalité de se protéger contre la propagation et/ou l'introduction de maladies nuisibles, à savoir le chancre des agrumes, la tache noire des oranges douces et le chancre de type B. Toutes les importations d'agrumes doivent s'accompagner d'une autorisation d'importation et sont soumises à des inspections.

Japon

22. Le Japon interdit les importations d'agrumes en provenance de 140 pays, en raison principalement de la mouche exotique des fruits. Le Japon interdit toute importation d'agrumes en provenance du continent africain. Les pays en développement représentent 89 pour cent des interdictions actuelles d'importation d'agrumes au Japon. Certains pays ont bénéficié de dérogations variétales et régionales à ces interdictions d'importation (Afrique du Sud, Argentine, Australie, Espagne et Italie). Les pays qui ne sont pas visés par ces interdictions peuvent exporter des agrumes au Japon à la condition que les envois soient accompagnés d'un certificat phytosanitaire et autres documents requis et qu'ils soient soumis à inspection et traitements. La majeure partie des interdictions (83 pour cent) en place vise à empêcher la propagation de la mouche méditerranéenne des fruits.

Communauté européenne

23. Contrairement aux États-Unis et au Japon, au moment de l'établissement du présent rapport, la CE n'avait pris aucune décision d'interdiction d'importation visant les agrumes. Les importations d'agrumes dans les pays de la CE sont autorisées dès lors qu'elles sont assorties d'un certificat phytosanitaire et qu'elles sont exemptes de feuilles et pédoncules; elles peuvent être soumises à inspection aux frontières. Toutefois, des mesures restrictives peuvent être appliquées en cas de détection d'un problème particulier. Des mesures spécifiques ont ainsi été appliquées aux importations d'agrumes en provenance du Brésil et de l'Argentine: les envois doivent être certifiés exempts d'agents pathogènes connus pour leurs effets néfastes sur la production d'agrumes (certification délivrée par les autorités phytosanitaires nationales du Brésil et de l'Argentine).

V. LES DIFFÉRENDS SPS

24. Le règlement des différends est un pilier fondamental de l'OMC. En décembre 2005, l'Organe de règlement des différends de l'OMC (ORD) avait été saisi de plus de 330 litiges commerciaux, dont 29 correspondant à des allégations d'infraction à l'Accord sur les mesures SPS, soit 9 pour cent des dossiers soumis, même si pour quatre de ces litiges les infractions à l'Accord SPS ne constituaient pas le principal point de contestation. Sept des différends liés aux mesures SPS concernent le secteur des fruits et légumes: deux de ces différends ont été soumis à des Groupes spéciaux, un a été résolu par le biais de consultations bilatérales et quatre restent en suspens.

Tableau 2 – Différends SPS sur les fruits et légumes (1995-2005)

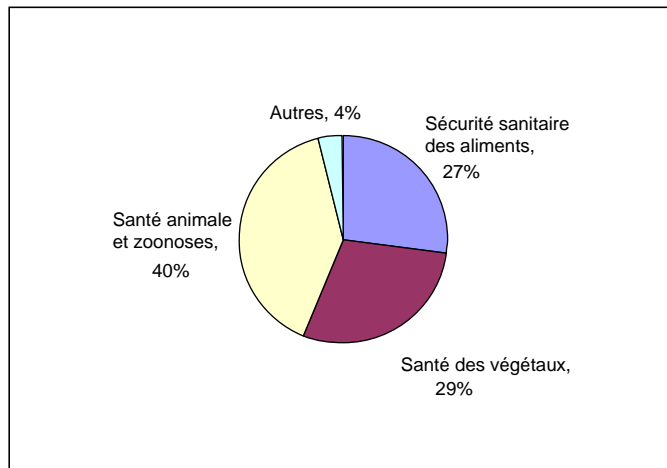
Numéro de dossier	Intitulé	Plaignant	Défendeur	Année	État d'avancement
DS3	Rép. de Corée – mesures relatives aux tests et inspection des produits agricoles	États-Unis	Rép. de Corée	1995	Demande de consultations – pas de solution déclarée
DS41	Rép. de Corée - mesures relatives à l'inspection des produits agricoles	États-Unis	Rép. de Corée	1996	Demande de consultations – pas de solution déclarée
DS76	Japon - mesures affectant les produits agricoles « Essais variétaux » imposés pour les produits frais	États-Unis	Japon	1997	Adoption des rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel 1999
DS237	Turquie – certaines procédures d'importation de fruits frais	Équateur	Turquie	2001	Règlement amiable 2002
DS245	Japon - mesures affectant les importations de pommes	États-Unis	Japon	2002	Rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel et Règlement amiable 2005
DS270	Australie – certaines mesures affectant les importations de fruits et légumes frais	Philippines	Australie	2002	Demande de consultations – pas de solution déclarée
DS271	Australie - certaines mesures affectant les importations d'ananas frais	Philippines	Australie	2002	Demande de consultations – pas de solution déclarée

VI. PROBLÈMES COMMERCIAUX LIÉS AUX AGRUMES

25. Bien que les sept affaires mentionnées ci-dessus se rapportent aux fruits et légumes, aucun différend SPS spécifiquement lié aux agrumes n'a été officiellement soumis à l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Cela ne signifie nullement qu'il n'existe pas pour autant de problèmes. Nombre de préoccupations liées au commerce sont abordées de manière moins formelle lors des réunions du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires créé par l'Accord sur les mesures SPS pour débattre des mesures susceptibles d'affecter le commerce. Ce comité se réunit environ trois fois par an et les pays membres ont la possibilité de soumettre des problèmes commerciaux spécifiques lors de ses réunions.

26. Au cours de la période 1995-2005, le Comité SPS a examiné au total 204 problèmes commerciaux spécifiques, dont 27 pour cent concernaient la sécurité sanitaire des aliments, 29 pour cent la santé des végétaux et la majorité (40 pour cent), la santé animale et les zoonoses.

Figure 8 – Problèmes commerciaux par sujet, 1995-2005



Source: Problèmes commerciaux spécifiques, OMC. G/SPS/GEN/204/Rev.5

27. Au cours des dix dernières années (1995-2005), 11 problèmes spécifiques liés aux agrumes ont été traités à des réunions du Comité SPS (Tableau 3). La plupart ont été présentés par des pays en développement. Trois d'entre eux seulement ont été soumis par des pays développés. À deux exceptions près, les défenseurs étaient des pays développés, ce qui tendrait à indiquer que les pays en développement n'hésitent pas à exprimer leur préoccupation devant l'incidence commerciale des politiques SPS des pays développés. La majeure partie des problèmes évoqués se rapportaient à la santé des végétaux (8 sur 11), ce qui fournit peut-être une autre indication, à savoir que les mesures phytosanitaires sont importantes pour le commerce des agrumes frais. Les trois problèmes de sécurité sanitaire examinés se rapportaient aux limites maximales de résidus (LMR) dans les jus et la pulpe d'agrumes. La plupart de ces questions ont été débattues durant plusieurs sessions du Comité SPS, et les discussions sur certaines de ces questions se sont prolongées sur plusieurs années.

Tableau 3 – Plaintes déposées devant le Comité SPS de l'OMC contre des mesures de régulation des importations d'agrumes et de produits à base d'agrumes, 1995-2005

Défendeur	Plainte	Déposée par	Avec l'appui de	Date de premier examen	État d'avancement (s'il est connu)
CE	Élimination des zones protégées au sein de la CE entraînant des mesures phytosanitaires plus restrictives sur les importations d'agrumes	Uruguay	Afrique du Sud, Chili, Mexique	Mars 1997	
CE	Nouvelles mesures restrictives sur les importations d'agrumes de pays tiers en présence d'agrumes	Argentine	Afrique du Sud, Brésil, Chili, Uruguay	Juil. 1997	Différend résolu
CE	LMR de dioxine dans la pulpe d'agrumes	Brésil		Sept. 1998	Différend résolu
États-Unis	Importations d'agrumes	Argentine		Nov. 1999	Différend résolu
Australie	Restrictions sur les importations de fruits tropicaux frais	Philippines, ASEAN	Brésil, CE, États-Unis, Inde, Rép. de Corée, Malaisie, Thaïlande	Mars 2000	Établissement d'un Groupe spécial et poursuite des consultations bilatérales
CE	LMR de thiabendazole dans les jus de fruits	Israël		Juil. 2001	
Chine	Conditions d'importation pour les pommes, les poires et les agrumes	Argentine		Mars 2002	
États-Unis	Conditions d'importation pour les clémentines	CE		Mars 2002	
Japon	Traitement par fumigation imposé pour les parasites non de quarantaine sur les agrumes	Nouvelle-Zélande	États-Unis, CE, Australie	Juin 2002	
CE	LMR de diméthoate (pesticide) sur les fruits dans les jus de fruit	Brésil	Argentine, Uruguay, Bolivie, Rép. dominicaine, Jamaïque, Mexique, Cuba	Nov. 2002	
Barbade	Restrictions sur les importations d'agrumes	Venezuela		Oct. 2004	

Source: OMC, 2005. Problèmes commerciaux spécifiques – Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires. Note du Secrétariat. Sections 1-4 G/SPS/GEN/204.