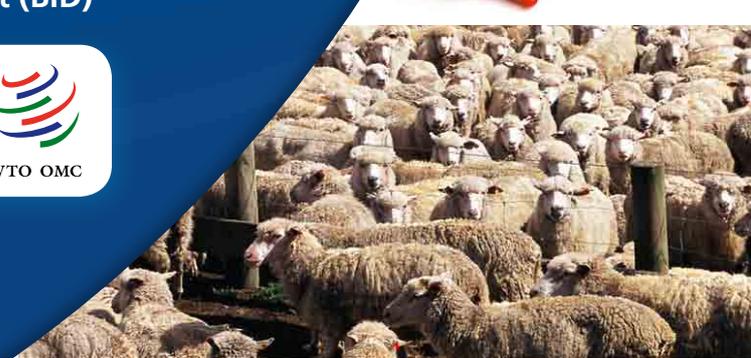


Fonds pour l'application des normes
et le développement du commerce

Partenariats public privé pour
le renforcement des capacités SPS:
quels enseignements tirer de cette
approche collaborative?

Document conjoint du Fonds pour l'application des
normes et le développement du commerce (STDF) et
de la Banque interaméricaine de développement (BID)



Les observations, les interprétations et les conclusions formulées dans le présent document sont entièrement celles des auteurs. Elles n'expriment pas nécessairement les vues de la Banque interaméricaine de développement, de ses administrateurs ou des pays qu'ils représentent, ni celles du STDF, des organismes partenaires du Fonds ou des donateurs.

Document conjoint du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) et de la Banque interaméricaine de développement (BID) 

Avril 2012

Table des matières

1. Introduction	1
2. Émergence, portée et mécanismes de financement des partenariats public-privé	2
2.1 Qu'est-ce qu'un PPP et qui en fait partie?	2
2.2 Comment les PPP sont-ils établis et consolidés?	6
2.3 Mécanismes de financement	7
3. Partenariats public-privé à l'appui du renforcement des capacités SPS: catégories et études de cas	10
3.1 PPP axés sur le dialogue, le réseautage et la coordination dans le domaine SPS	12
3.2 Partenariats public-privé pour le développement de la chaîne de valeur	18
3.3 Les PPP axés sur l'infrastructure SPS	23
3.4 Partenariats visant à faciliter les échanges	31
3.5 Institutions public-privé pour l'application des mesures SPS	36
3.6 Approches fondées sur la coréglementation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires	40
4. Conclusions et recommandations	47
4.1 Conclusions	47
4.2 Recommandations	49
1) Création d'un environnement favorable	49
2) Examen de la complexité, de la sélection et de la portée des PPP	50
3) Identification d'un intérêt commun et existence d'une situation gagnant-gagnant	51
4) Clarté des modalités institutionnelles et de gestion	51
5) Accord sur les ressources nécessaires	52
6) Transparence et efficacité de la communication	53
7) Suivi et évaluation des résultats	53
Annexe 1: Exemples de partenariats public-privé liés aux mesures SPS	54
Quelques sources de compétences et de conseil sur les PPP	74
Références et bibliographie	74

Sigles

ADEX	Association des exportateurs, Pérou
AGAP	Association des corporations de producteurs et exportateurs agricoles du Pérou
AHA	Animal Health Australia
APA	Association péruvienne d'aviculture
APA/ASPROCER	Association des producteurs de volailles et de porcs, Chili
APHIS	Service d'inspection zoosanitaire et phytosanitaire, États-Unis
AUPSA	Autorité panaméenne de sécurité sanitaire des aliments
BID	Banque interaméricaine de développement
BLPA	Association des éleveurs du Belize
BMZ	Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement
BPA	Bonnes pratiques agricoles
BPF	Bonnes pratiques de fabrication
BRC	British Retail Consortium
CADEXCO	Chambre des exportateurs du Costa Rica
CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CESVBC	Comité phytosanitaire de Basse-Californie, Mexique
CIAGRO	Association des ingénieurs agronomes, Costa Rica
CIES	Food Business Forum
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CNA	Chambre nationale de l'agriculture et de l'agro-industrie, Costa Rica
CODOPECA	Conseil dominicain de la pêche et de l'aquaculture
COFEPRIS	Commission fédérale de protection contre les risques sanitaires, Mexique
COHEP	Conseil hondurien de l'entreprise privée
COMEXPERU	Société de commerce extérieur du Pérou
CONARE	Conseil national des recteurs, Costa Rica
CONEFA	Commission nationale d'éradication de la fièvre aphteuse, Bolivie
DAFF	Département de l'agriculture, des forêts et de la pêche, Afrique du Sud
DIGESA	Direction générale de la santé environnementale, Pérou
DIRECON	Direction générale des relations économiques internationales, Chili
EESA	Exploitants d'entreprises du secteur alimentaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEDAVIH	Fédération des aviculteurs du Honduras
FENAGH	Fédération nationale des agriculteurs et éleveurs du Honduras
FPEAK	Association des exportateurs de produits frais du Kenya
FSA	Agence de normalisation des aliments, Royaume-Uni
FUNBAPA	Fondation barrière zoophytosanitaire de Patagonie, Argentine
GFSI	Initiative mondiale de la sécurité alimentaire
GIZ	Agence allemande pour la coopération internationale
HACCP	Analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise
ICA	Institut colombien d'agriculture
IDEAM	Institut d'hydrologie, de météorologie et d'études environnementales, Colombie
IITA	Institut international d'agriculture tropicale
INAN	Institut national de l'alimentation et de la nutrition, Paraguay
INS	Institut national de la santé, Colombie
INTA	Institut national de technologie agricole, Argentine
INTN	Institut national de technologie, de normalisation et de métrologie, Paraguay

INVIMA	Institut national de vigilance des médicaments et des aliments, Colombie
ITP	Institut de technologie de la pêche du Pérou
JAD	Conseil agro-industriel dominicain
KEPHIS	Service d'inspection phytosanitaire du Kenya
LAI	Lutte antiparasitaire intégrée
MAGFOR	Ministère de l'agriculture et des forêts, Nicaragua
MAWG	Groupe de travail de l'accès aux marchés pour les fruits et légumes, Afrique du Sud
MIDA	Ministère du développement agricole, Panama
MIFIC	Ministère du développement industriel et commercial, Nicaragua
MINCETUR	Ministère du commerce extérieur et du tourisme, Pérou
MINSA	Ministère de la santé, Nicaragua
MINSA	Ministère de la santé, Panama
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OAV	Office alimentaire et vétérinaire, Union européenne
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PHA	Plant Health Australia
PIP	Programme Initiative Pesticides
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
SAG	Service de l'agriculture et de l'élevage, Chili
SAGARPA	Ministère de l'agriculture, de l'élevage, du développement rural, de la pêche et de l'alimentation, Mexique
SDRP	Syndrome dysgénésique et respiratoire du porc
SE	Ministère de l'économie, Mexique
SEMARNAT	Ministère de l'environnement et des ressources naturelles, Mexique
SENACSA	Service national de qualité et de santé animales, Paraguay
SENASA	Service national de santé agricole, Honduras
SENASA	Service national de santé agricole, Pérou
SENASICA	Service national de santé, de sécurité sanitaire et de qualité agroalimentaires, Mexique
SENAVE	Service national de qualité et de santé des végétaux et des semences, Paraguay
SEPLAN	Secrétariat technique à la planification et à la coopération extérieure, Honduras
SERNAPESCA	Service national de la pêche, Chili
SFE	Service phytosanitaire de l'État, Costa Rica
SMDD	Sommet mondial sur le développement durable
SNE	Société nationale des exportateurs, Pérou
SNP	Société nationale de la pêche, Pérou
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
SRE	Ministère des affaires étrangères, Mexique
STDF	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
UE	Union européenne
UNAH	Université nationale autonome du Honduras
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VWA	Agence de sécurité des aliments et des produits de consommation, Pays-Bas

Remerciements

Le présent document a été rédigé par Marlynn Hopper, du Secrétariat du STDF, et Juliana Salles Almeida, du Secteur de l'intégration et du commerce, Banque interaméricaine de développement (BID), en collaboration avec Marian Garcia, de la Kent Business School, Université du Kent, qui a élaboré la section sur les approches coréglementaires en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Le STDF souhaite remercier les organisations et les personnes qui ont apporté leur contribution et leurs conseils pendant la préparation du document. Il tient notamment à saluer le rôle de la BID qui, avec le concours d'Horacio Rodríguez Vázquez, a identifié, analysé et documenté des exemples de partenariats public-privé dans plusieurs pays d'Amérique latine grâce à des recherches sur place et à des entretiens en face à face avec un large éventail de parties prenantes publiques et privées. Le STDF remercie également Juarta Gilpin de sa contribution aux premiers travaux réalisés pour le présent document.

Des remerciements particuliers sont adressés à tous les intervenants et participants qui ont partagé leurs points de vue et leurs connaissances pendant l'atelier du STDF sur les PPP dans le domaine SPS, organisé à La Haye du 4 au 6 octobre 2010 en coopération avec le Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité des produits alimentaires (LNV)¹ des Pays-Bas et l'Institut de la Banque mondiale. Enfin, le STDF est reconnaissant à toutes les personnes des secteurs public et privé qui ont communiqué des renseignements sur les PPP auxquels elles participent, ainsi qu'aux membres du Groupe de travail du STDF qui ont fait part de leurs observations sur la version provisoire du présent document.

1 Intégré depuis octobre 2010 dans le nouveau Ministère des affaires économiques, de l'agriculture et de l'innovation.

Résumé analytique

1. Depuis quelques années, on s'intéresse davantage au rôle et au potentiel des partenariats entre le secteur public et le secteur privé (PPP) pour promouvoir l'investissement, améliorer la sécurité sanitaire des aliments, la santé animale et la préservation des végétaux et faciliter les échanges. Les partenariats engagent des actions collectives sur la base d'objectifs communs. Leur objectif est de faire plus ensemble qu'il ne serait possible de faire seul et d'améliorer les résultats obtenus. L'expérience montre que les pays qui ont davantage de moyens pour gérer les risques sanitaires et phytosanitaires (SPS) comprennent mieux l'importance d'une coopération étroite entre les divers acteurs publics et privés et jouent un rôle proactif dans la conception et la mise en œuvre d'initiatives de collaboration et de partenariats.

2. La présente publication analyse l'émergence, le fonctionnement et les résultats de certains partenariats dans le domaine SPS entre des organismes gouvernementaux chargés de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la préservation des végétaux et/ou du commerce et le secteur privé. Elle a été établie par le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) et la Banque interaméricaine de développement (BID) afin de mieux faire connaître la valeur et le rôle potentiels des PPP dans le renforcement des capacités SPS et de donner des indications pratiques pour faciliter et promouvoir les PPP en vue de développer ces capacités. Le but est d'identifier et diffuser les expériences et les enseignements qui pourraient être reproduits afin d'améliorer dans l'avenir le développement et les résultats des partenariats destinés à renforcer les capacités SPS. Ce travail devrait être particulièrement utile aux autorités chargées de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la préservation des végétaux dans les pays en développement, ainsi qu'aux spécialistes du secteur privé qui s'occupent de l'agriculture et qui cherchent à instaurer de nouveaux PPP ou à améliorer le fonctionnement et les résultats de ceux qui existent.

3. Les études de cas présentées dans l'analyse couvrent un large échantillon de partenariats différents établis dans des pays développés et dans des pays en développement. Il s'agit notamment de PPP axés sur le dialogue, le réseautage et la coordination dans le domaine SPS, l'infrastructure SPS, le développement de la chaîne de valeur, la facilitation des échanges, les coentreprises public-privé qui s'occupent de la mise en œuvre des mesures SPS, et la coréglementation. Ces partenariats vont d'arrangements très informels et flexibles à des relations bien définies fondées sur le partage complet des risques, des ressources et des responsabilités. Leurs caractéristiques et leur complexité dépendent des organisations participantes, ainsi que des objectifs, de la durée et de la portée de la collaboration en question. Plusieurs offrent des approches intéressantes et novatrices de l'élaboration des politiques SPS et de l'application des contrôles SPS, souvent accompagnées par de nouveaux dispositifs financiers et/ou juridiques. Certains sont relativement nouveaux, tandis que d'autres existent depuis plusieurs années.

4. Ce document examine les objectifs de ces PPP, les organisations participantes et leurs rôles et responsabilités respectifs, les modalités de mise en œuvre, les produits et les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les enseignements dégagés. On s'est efforcé d'étudier à la fois les réussites et les cas qui ont moins bien réussi, afin de tirer des leçons de l'expérience et d'identifier les bonnes pratiques.

5. Les faits montrent que bon nombre de ces partenariats contribuent utilement au renforcement de la mise en œuvre des mesures SPS, à l'amélioration des résultats dans le domaine SPS, à l'accroissement de l'accès aux marchés et au renforcement de la compétitivité, par exemple en stimulant l'innovation, en mobilisant les connaissances et les ressources et en remédiant aux insuffisances de l'infrastructure SPS. Mais les études de cas révèlent aussi certaines des principales difficultés rencontrées (liées, par exemple, aux différences de culture organisationnelle, au manque de confiance et de transparence, aux problèmes de communication, aux attentes différentes, au financement limité et à la rotation du personnel) pour établir des PPP dans le domaine SPS et pour les mettre en œuvre et les gérer efficacement. En outre, les connaissances et les compétences requises pour instaurer et gérer des PPP font souvent défaut.

6. L'analyse met en évidence plusieurs conditions préalables à la réussite des PPP, telles que: i) l'appropriation par les principaux partenaires, leur engagement et leur confiance; ii) l'identification d'un intérêt commun, l'accord sur des objectifs clairs et la concordance des attentes; iii) la définition claire des modalités de mise en œuvre et de gestion des PPP, y compris les rôles, les responsabilités et les obligations des partenaires; iv) la bonne gouvernance et la transparence; v) le soutien à un niveau élevé, le leadership et la compétence des partenaires; et vi) la clarté au sujet des coûts financiers et des contributions requises. Dans certains cas, les donateurs et les partenaires de développement peuvent jouer un rôle utile en facilitant la mise en place et/ou le fonctionnement des PPP. Mais il est indispensable que les partenariats reposent sur la demande locale et que l'engagement des acteurs publics et privés reste entier et durable.

7. Les partenariats permettent aux acteurs publics et privés de mettre en commun leurs compétences et de partager les risques et les coûts liés à la conception, à la mise en œuvre et au maintien des activités visant à mieux faire respecter les prescriptions SPS. Ils ne constituent en aucun cas une panacée, mais l'expérience montre que, s'ils sont bien conçus et bien gérés, ils peuvent améliorer la fourniture et la qualité des biens publics dans le domaine SPS. Étant donné l'ampleur des contraintes en matière de capacités SPS dans de nombreux pays en développement et le manque de ressources pour surmonter toutes les difficultés rencontrées, les décideurs devraient considérer activement les possibilités offertes par les PPP axés sur des objectifs précis pour optimiser et moderniser la mise en œuvre des mesures et des systèmes de gestion SPS.

8. Dans un premier temps, il est important de pouvoir identifier les possibilités de partenariat susceptibles d'avoir des effets concrets et utiles en termes d'amélioration des capacités et de résultats dans le domaine SPS. Ensuite, il est essentiel de disposer des compétences nécessaires pour concevoir, mettre en place et gérer ces partenariats. Pour les pays qui ont une expérience limitée de la collaboration public-privé dans le domaine SPS, la simplicité et la flexibilité sont des conditions essentielles pour réussir. Cela signifie que les partenariats doivent avoir des objectifs clairs et relativement limités, fondés sur des attentes communes, et que les structures décisionnelles et les mécanismes de mise en œuvre doivent être simples. Il est généralement plus facile d'apporter des modifications et des améliorations à mesure que le PPP arrive à maturité, lorsque les partenaires se connaissent mieux et savent mieux comment collaborer et que la structure de fonctionnement a démontré son efficacité.

9. En conclusion, le document formule plusieurs recommandations en vue d'améliorer la conception et la mise en œuvre de PPP dans le domaine SPS. Ces recommandations sont les suivantes: i) création d'un environnement favorable; ii) identification d'un intérêt commun et création d'une situation avantageuse pour tous; iii) existence d'arrangements clairs en matière institutionnelle et de gestion; iv) entente sur les ressources nécessaires; v) transparence et communication efficace; et vi) suivi et évaluation des résultats.

10. Ce document a été établi pour donner suite à un atelier du STDF sur les "Partenariats public-privé au service des capacités SPS", organisé en coopération avec le Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité des produits alimentaires (actuellement Ministère des affaires économiques, de l'agriculture et de l'innovation) des Pays-Bas et l'Institut de la Banque mondiale. Il s'appuie sur des recherches documentaires et des consultations avec des représentants d'organismes gouvernementaux et du secteur privé qui participent à des PPP dans différentes parties du monde, y compris une série d'entretiens en face à face dans certains pays d'Amérique latine. Il s'agit d'un premier effort pour rassembler et analyser les expériences des PPP dans le domaine SPS, en particulier en Amérique latine, et pour en tirer et en diffuser les principaux enseignements. Il serait utile d'effectuer des travaux plus rigoureux pour recenser et évaluer les PPP dans le domaine SPS dans les autres régions, notamment en Afrique, en Asie et dans le Pacifique, et pour mesurer leurs effets.

1. Introduction

1. Les partenariats servent à engager une action collective sur la base d'objectifs communs. Leur but est de faire plus ensemble qu'il ne serait possible de faire seul et d'améliorer l'efficacité des résultats. Divers types de partenariats visant à renforcer les capacités et à améliorer le respect des règles dans le domaine SPS ont fait leur apparition ces dernières années, les pouvoirs publics, le secteur privé et d'autres acteurs ayant décidé d'unir leurs efforts pour atteindre un objectif commun. Plusieurs de ces partenariats reposent sur la création d'instances de dialogue et d'échange d'informations entre les diverses parties intéressées des secteurs public et privé au niveau national. D'autres vont beaucoup plus loin en adoptant une approche de concertation public privé pour l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des contrôles SPS, souvent accompagnée de nouveaux arrangements financiers et/ou juridiques.

2. La présente étude est consacrée aux partenariats dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé des animaux, de la préservation des végétaux, et du commerce des produits agricoles en général. Elle décrit et analyse l'émergence, le fonctionnement et les résultats de certains PPP dans le domaine SPS dans des pays en développement et aussi des pays développés. L'attention porte essentiellement sur les objectifs de ces PPP, les organisations participantes et leurs rôles et responsabilités respectifs, les modalités de mise en œuvre, les produits et les résultats obtenus, les difficultés rencontrées, les expériences et les enseignements dégagés. On s'est efforcé d'étudier à la fois les cas de réussite et les PPP qui ont moins bien réussi, afin d'identifier les bonnes pratiques et de tirer des leçons des difficultés rencontrées et de l'expérience acquise.

3. La présente étude a pour but de mieux faire connaître la valeur et le rôle potentiels des PPP dans le renforcement des capacités SPS et de donner des indications pratiques pour faciliter et promouvoir les PPP en vue de développer ces capacités. Elle vise à déterminer si et de quelle manière les PPP dans le domaine SPS ont atteint leurs objectifs et apportent une valeur ajoutée aux partenaires. Il s'agit plus précisément d'identifier et de diffuser les expériences et les enseignements qui pourraient être reproduits dans d'autres pays, afin d'améliorer dans l'avenir la conception et les résultats des partenariats. Cette étude sera particulièrement utile aux autorités chargées de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la préservation des végétaux dans les pays en développement, ainsi qu'aux spécialistes du secteur privé qui s'intéressent à l'agriculture et aux mesures SPS et qui cherchent à établir de nouveaux PPP ou à améliorer le fonctionnement et les résultats de ceux qui existent.

4. Le présent document est une publication conjointe du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) et de la Banque interaméricaine de développement (BID). Il s'appuie sur les exposés présentés et les discussions qui ont eu lieu lors de l'atelier du STDF sur les "Partenariats public privé au service des capacités SPS"², sur des recherches documentaires concernant les PPP dans le domaine SPS ainsi que le développement de l'agriculture et l'accès aux marchés en général, et sur des consultations avec des représentants d'organismes gouvernementaux et du secteur privé qui participent à des PPP dans différentes parties du monde, y compris une série d'entretiens approfondis en face à face réalisés en 2011 avec les acteurs intéressés participant directement à certains PPP en Amérique latine.³

5. Ce document est divisé en quatre sections. Après l'introduction, la deuxième section présente une analyse préliminaire de l'émergence et de la portée des PPP, y compris de leurs caractéristiques générales et de leurs principales parties prenantes. La troisième section présente et analyse plusieurs PPP dans le contexte SPS, notamment des PPP axés sur le dialogue et la communication, le développement de la chaîne de valeur, l'infrastructure, la facilitation des échanges, l'application des contrôles zoosanitaires et phytosanitaires et la coréglementation. Sur la base de cette analyse ainsi que de l'expérience et des enseignements tirés des PPP examinés, la dernière section résume les principales conclusions et formule plusieurs recommandations orientées vers l'action qui peuvent être utiles pour améliorer la conception et les résultats des partenariats destinés à soutenir l'amélioration des capacités SPS.

2 Des renseignements sur cet atelier, organisé à La Haye en octobre 2010, en coopération avec le Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité des produits alimentaires (LNV) des Pays Bas et l'Institut de la Banque mondiale, figurent sur le site Web du STDF: <http://www.standardsfacility.org/fr/TAPPP.htm>

3 En Amérique latine, 59 PPP destinés à renforcer les capacités SPS ont été analysés. Les renseignements à leur sujet ont été recueillis au moyen de recherches documentaires (24 PPP, soit 40,7 pour cent), d'entretiens personnels en Argentine, au Chili et au Mexique (20 PPP, soit 33,9 pour cent) et d'enquêtes par questionnaire auprès de parties prenantes dans le domaine SPS en Argentine, en Bolivie, au Chili, au Costa Rica, au Mexique, au Paraguay, au Pérou et en Uruguay (15 PPP, soit 25,4 pour cent).

2. Émergence, portée et mécanismes de financement des partenariats public-privé

2.1 Qu'est-ce qu'un PPP et qui en fait partie?

6. Il n'y a pas de définition unique du terme "partenariat", qui est utilisé de différentes manières dans différents contextes. Les partenariats peuvent aller d'arrangements très informels et flexibles à des relations bien définies fondées sur un partage complet des risques, des ressources et des responsabilités. Leurs caractéristiques et leur complexité dépendent des organisations participantes, ainsi que des objectifs, de la durée et de la portée de la collaboration en question. Ils s'accompagnent parfois de nouveaux arrangements financiers et/ou juridiques.

7. L'expression partenariat public-privé (PPP) désigne de manière générique les relations établies entre le secteur privé et des organismes publics. Un PPP est défini comme une "collaboration entre les secteurs public et privé fondée sur les compétences de chaque partenaire et qui répond au mieux à des objectifs clairement définis grâce à la répartition appropriée des ressources, des risques et des avantages" (Bettignies et Ross, 2004 in Hartwich *et al.*, 2007). Ces arrangements comportent généralement "des obligations réciproques et une responsabilité mutuelle, des relations volontaires ou contractuelles, le partage des risques en matière d'investissement et de réputation et la responsabilité conjointe de la conception et de l'exécution" (Forum économique mondial, 2005, cité dans FAO, 2009a).

8. Initialement, l'expression PPP désignait les arrangements de collaboration entre des organismes publics nationaux et le secteur privé, portant normalement sur de grands projets d'infrastructure, mais aujourd'hui, elle est utilisée de plus en plus pour désigner un éventail plus large de partenariats pouvant englober des organismes internationaux, nationaux et/ou régionaux, des organismes donateurs ou d'autres parties prenantes qui collaborent pour apporter des solutions ou dialoguer sur des sujets d'intérêt commun. Plusieurs partenaires de développement, y compris des organismes donateurs et des organisations internationales, participent à des partenariats public-privé dans le domaine du développement, en jouant souvent un rôle catalyseur (voir les exemples donnés dans l'encadré 1). Outre l'octroi d'une aide financière, ces partenariats peuvent comporter un échange de connaissances, un soutien technique, une formation ou des relations avec les petits producteurs et d'autres parties prenantes des chaînes d'approvisionnement locales, etc. Bon nombre de ces partenariats ont vu le jour à la suite du Sommet mondial de l'ONU sur le développement durable (SMDD) de 2002, qui a mis en relief le rôle essentiel du secteur privé, en tant que partenaire de développement, notamment pour les questions de renforcement des capacités, de transfert de technologie et de financement du développement, afin d'aborder les problèmes à l'échelle mondiale et d'améliorer le niveau de vie des populations pauvres.⁴

9. Selon le contexte, différentes parties prenantes jouent un rôle moteur dans la formation et le développement des partenariats dans les domaines du développement agricole, du commerce et des mesures SPS. Dans certains cas, notamment si les organismes gouvernementaux des pays en développement sont particulièrement faibles, les partenaires de développement et les gouvernements donateurs ont assumé le rôle du "secteur public" en complément des organismes gouvernementaux locaux. Certaines recherches ont montré qu'en tant que facilitateurs des partenariats, les donateurs et les organisations internationales peuvent jouer un rôle important dans le renforcement des capacités des petits producteurs, en les incitant à s'associer aux partenariats (Hartwich *et al.*, 2008). Ce rôle est jugé particulièrement utile dans les pays les moins avancés (PMA), en particulier dans les cas où les partenariats visent à impliquer les petits producteurs et/ou lorsque les organismes gouvernementaux nationaux ont des capacités limitées, par exemple dans les États "fragiles" et "faibles" après une guerre civile ou un conflit prolongé. Une évaluation des PPP réalisée en Afrique de l'Est avec le soutien du gouvernement néerlandais a montré le rôle des organismes donateurs dans le soutien des capacités institutionnelles en matière de partenariat en créant des outils et en aidant à mieux comprendre comment gérer les PPP (Pfisterer *et al.* 2009, voir la section 3.2 ci-dessous). Mais d'autres considèrent que ces arrangements brouillent la distinction avec les programmes et projets traditionnels des donateurs.

10. Dans un certain nombre de pays, développés ou en développement, les PPP ont été mis en place par les pouvoirs publics pour associer davantage le secteur privé au règlement de certains problèmes et/ou pour renforcer la collaboration public-privé. Dans le cadre des PPP de ce genre, il y a eu des évolutions et des innovations importantes

⁴ Les partenariats volontaires non négociés en faveur du développement durable, appelés résultats de "type II", ont été un résultat important du SMDD. Plus de 220 partenariats (dotés de 235 millions de dollars EU en ressources) ont été recensés avant le SMDD, et une soixantaine d'autres ont été annoncés par les pays pendant le Sommet (Doran, 2002).

dans plusieurs pays d'Amérique latine, comme le montrent les études de cas présentées dans la section 3. Certains PPP ont été mis en place pour résoudre des problèmes particuliers, comme des attaques de ravageurs, des poussées de maladies animales ou des embargos commerciaux, ou pour respecter les prescriptions SPS des pays importateurs. D'autres répondent à des préoccupations stratégiques, comme l'amélioration de l'application des politiques et réglementations nationales dans le domaine SPS ou un meilleur positionnement sur les marchés, et ils ont alors une durée à moyen ou long terme.

11. Dans d'autres cas, des sociétés transnationales opérant principalement dans la production agricole ou d'autres segments connexes de la chaîne de valeur établissent des PPP avec les pouvoirs publics, des fondations ou des ONG, afin d'accroître la compétitivité des petits exploitants, notamment en améliorant l'accès aux intrants (semences, engrais, produits phytosanitaires, information sur les marchés et financement), en établissant des liens avec les grandes chaînes de valeur et en améliorant les pratiques agronomiques (Hildebrand, 2011). Nestlé et l'Institut international d'agriculture tropicale (IITA) ont ainsi collaboré pour surmonter des obstacles au développement agricole en Afrique, liés notamment à la présence d'aflatoxines dans les céréales. La présence d'aflatoxines entrave les exportations et empêche les agriculteurs d'Afrique de l'Ouest de vendre leurs excédents à Nestlé et aux autres sociétés agroalimentaires, ce qui limite leur accès aux marchés de consommation urbains dans leurs propres pays. Nestlé a un partenariat avec l'IITA, qui a mis au point des techniques de lutte contre les aflatoxines, afin d'aider les agriculteurs d'Afrique de l'Ouest à surveiller leurs cultures, à évaluer les risques de contamination et à adopter des pratiques de gestion durable. Nestlé estime que ce programme de formation permettra à quelque 3 000 agriculteurs de gagner 900 000 dollars EU de recettes directes grâce à l'augmentation des ventes et procurera environ 126 millions de dollars EU d'avantages économiques et sociaux indirects à la région de l'Afrique de l'Ouest.⁵ En 2010, l'IITA et Nestlé ont formalisé leur collaboration en signant un accord de confidentialité qui devrait ouvrir la voie à une collaboration plus formelle en matière de recherche, afin d'accroître les rendements et d'améliorer le niveau de vie des agriculteurs africains (IITA, 2010).

12. Les parties prenantes ont leur propre point de vue sur les partenariats. Pour les pouvoirs publics, c'est souvent un moyen de réduire les dépenses, de partager les risques, de stimuler l'innovation et d'encourager l'appropriation des programmes SPS nationaux par le secteur privé et son engagement dans ces programmes. L'industrie, quant à elle, considère souvent les PPP comme un nouveau modèle économique permettant de répartir les responsabilités dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement internationale. Pour les donateurs, ils constituent souvent un moyen d'attirer de nouveaux "acteurs du développement" et d'atteindre les petits producteurs. Les ONG s'intéressent davantage, en général, à la dimension sociale ou l'aspect durabilité des PPP et elles jouent souvent un rôle important en renforçant les capacités des petits producteurs et en les incitant à prendre part aux partenariats.

13. La plupart des PPP dans le domaine SPS réunissent des acteurs publics et privés établis dans le même pays. Il existe aussi des PPP transnationaux réunissant des participants de plusieurs pays, mais ils sont moins fréquents. Un exemple intéressant est le partenariat trilatéral dans le domaine agricole établi en 2002 par les gouvernements des Pays-Bas, de la Malaisie et de l'Indonésie. L'objectif était d'améliorer l'accès aux marchés en renforçant les capacités, et d'identifier et résorber les goulets d'étranglement dans les chaînes de production de l'huile de palme, des crevettes et des fruits et légumes. Mais, en raison de sa complexité, ce PPP (réunissant trois pays, trois secteurs et trois types différents de partenaires – gouvernements, ONG et entreprises) s'est révélé inefficace compte tenu du temps et de l'énergie consacrés à la prise de décisions et à la mise en œuvre (Pfisterer *et al.*, 2009).

Encadré 1: Partenariats public-privé pour le développement

Certains donateurs bilatéraux et certaines organisations internationales établissent des partenariats avec le secteur privé pour favoriser, entre autres objectifs, le développement économique et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Ces partenariats ont été classés en cinq grandes catégories, selon le type de collaboration: i) les mécanismes qui aident les entreprises à trouver des partenaires dans les pays en développement ou des partenaires pour l'exécution de projets de développement; ii) les mécanismes de financement qui apportent un soutien financier aux investissements des entreprises dans les pays en développement; iii) les programmes offrant un soutien technique aux entreprises; iv) les initiatives destinées à encourager le partage de connaissances, le dialogue sur les politiques ou les activités de plaidoyer; et v) les programmes permettant aux entreprises de contribuer directement à des projets de développement bilatéraux ou multilatéraux (DCED, 2010). Quelques exemples de partenariats de ce genre soutenus par des donateurs et des organismes de développement sont présentés ci-après.

5 Voir www.nestle.com/CSV/CreatingSharedValueCaseStudies/AllCaseStudies/Pages/Fighting-crop-disease-West-Africa.aspx.

Le **Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ)** établit des partenariats de développement avec le secteur privé (develoPPP.de) pour répondre à des intérêts mutuels et pour associer le pouvoir d'innovation des entreprises aux ressources, aux connaissances et à l'expérience des organismes de développement allemands. Les partenariats établis dans le cadre du programme "develoPPP" visent à surmonter les obstacles au développement, à réduire les risques et à combiner les ressources des partenaires dans des domaines tels que la formation professionnelle et l'infrastructure, afin de mobiliser les ressources et le savoir-faire disponibles pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement, les pays émergents et les pays en transition. La portée de ces initiatives va des mesures à petite échelle mises en œuvre par des entreprises individuelles aux alliances stratégiques concernant un secteur tout entier et associant plusieurs pays, avec des millions d'euros d'investissements. Certaines sont axées sur l'application des normes dans certaines chaînes de valeur pour pénétrer des marchés jusque-là négligés. En Égypte, par exemple, un partenariat établi par la Fédération allemande du commerce de gros et du commerce extérieur et d'autres partenaires a créé une "école du commerce des fruits" pour former 120 employés d'entreprises commerciales égyptiennes à tous les aspects du commerce des fruits en Allemagne et en Europe, de façon à élargir l'accès des fruits et légumes frais égyptiens au marché de l'UE.

L'**Agence danoise de développement international (DANIDA)** a lancé en 2004 un programme de partenariats publics-privés (PPP) pour donner suite aux recommandations du Sommet mondial sur le développement durable. Elle a quatre grands programmes de coopération avec le secteur privé visant à promouvoir le développement économique et social et à réduire la pauvreté dans les pays en développement. Ces programmes sont les suivants: i) le programme de crédits mixtes, qui encourage les entreprises à participer à de grands projets de développement dans les pays en développement, lesquels ne pourraient pas être réalisés sans subventions financières; ii) le programme de coopération entre entreprises, dans lequel la DANIDA sert de facilitateur entre des entreprises du Danemark et de pays en développement pour favoriser le transfert de technologie, l'accès à de nouveaux marchés, etc.; iii) le programme de partenariat innovant, qui accorde des dons pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises; et iv) le programme danois de promotion des importations, qui vise à aider les producteurs des pays en développement à entrer sur le marché danois.

Le **Ministère néerlandais des affaires étrangères** apporte son soutien à plusieurs partenariats de développement public-privé, notamment à travers: i) l'Initiative pour le commerce durable (STI), destinée à améliorer la durabilité sociale, économique et écologique des chaînes d'approvisionnement internationales qui relient les pays en développement et l'Europe occidentale; ii) le Programme d'investissement du secteur privé, qui encourage les entreprises à réaliser des investissements innovants et durables dans les pays en développement avec les entreprises locales de façon à renforcer le secteur privé local; et iii) le Centre de ressources pour le partenariat, qui constitue une plate-forme pour la recherche et le partage de connaissances sur les partenariats transsectoriels (y compris pour le développement des chaînes de valeur mondiales) en vue d'éradiquer la pauvreté et de promouvoir le développement durable.

En 2001, l'**Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)** a créé le programme d'Alliances pour le développement mondial (GDA), afin d'encourager les partenariats public-privé destinés à améliorer les conditions économiques et sociales dans les pays en développement, compte tenu de l'importance des apports du secteur privé aux pays en développement. Au début de 2011, l'USAID avait enregistré environ 1 200 partenariats signés. Ces partenariats couvrent l'ensemble des régions et des secteurs où intervient l'USAID, l'accent étant mis sur la croissance économique, la santé et l'environnement. Plusieurs partenariats sont axés sur le développement agricole, l'accès aux marchés et le respect des normes internationales. Par exemple, une initiative récente établit un lien entre le soutien de l'USAID aux petits agriculteurs et le Partenariat pour le cacao de Kraft Foods⁶ dans un effort commun pour accroître le rendement et la qualité du cacao, encourager la production de cacao "commerce équitable", inciter les jeunes adultes à travailler dans la chaîne d'approvisionnement du cacao et aider plus de 10 000 agriculteurs de la Confédération nationale des producteurs de cacao dominicains à accroître leurs revenus. En mai 2011, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a reconnu que les États-Unis jouaient un rôle de chef de file dans le développement de partenariats public-privé allant au-delà de la philanthropie pour répondre aux intérêts essentiels des entreprises et promouvoir le "développement au-delà de l'aide" (OCDE, 2011).

Source: Établi par les auteurs sur la base des sites Web des organisations concernées.

6 Dans le cadre de son Partenariat pour le cacao, créé en 2008, Kraft Foods s'est engagée à investir 70 millions de dollars EU sur dix ans pour améliorer les méthodes de culture et de récolte dans les communautés auxquelles elle achète du cacao.

14. La nécessité d'étendre et de renforcer la coopération entre le secteur public et le secteur privé en faveur d'une croissance large, inclusive et durable a été reconnue lors du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Busan, Corée, 2011).⁷ La Déclaration conjointe de Busan, intitulée "Étendre et renforcer la coopération entre le secteur public et le secteur privé en faveur d'une croissance large, inclusive et durable", reconnaît le rôle essentiel du secteur privé comme partenaire clé de développement, notamment par la création d'entreprises, la création d'emplois, l'offre de biens et de services, l'aptitude à générer des revenus et des profits et la contribution aux recettes publiques, et demande aux gouvernements et aux autres acteurs publics de faciliter et de développer les activités du secteur privé. L'encouragement de la collaboration public-privé pour améliorer les résultats figure aussi en bonne place dans plusieurs initiatives axées sur la sécurité alimentaire, le développement agricole et l'accès aux marchés, y compris l'Initiative Aide pour le commerce, le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA)⁸, la Conférence du G-20 sur la recherche agricole pour le développement, le Cadre d'action du Sommet océanien de l'alimentation et l'Initiative de facilitation du commerce de la BID.

15. Dans le domaine de l'Aide pour le commerce, plusieurs possibilités de partenariats public-privé ont été identifiées en vue d'établir et de formuler les programmes nationaux pour les négociations commerciales internationales et de mettre en œuvre les accords et engagements commerciaux, y compris des initiatives conjointes pour réformer et renforcer les cadres juridiques et institutionnels nationaux relatifs au commerce et les rendre compatibles avec les règles de l'OMC. Le succès des négociations est un enjeu important pour les entreprises et les gouvernements ont besoin de connaître leurs besoins pour pouvoir formuler les résultats escomptés et les stratégies de négociation. Un dialogue sérieux et inclusif favoriserait l'acceptation des obligations commerciales internationales au niveau national et, partant, le respect effectif de ces obligations (CESAP, 2007).

16. Le programme de travail concernant l'Aide pour le commerce 2012-2013 reconnaît que "la participation du secteur privé dans les pays partenaires est essentielle au succès de l'Initiative Aide pour le commerce – et un partenariat public-privé harmonieux et productif est une composante clé de ce succès". Le quatrième Examen global de l'Aide pour le commerce prévu en 2013 portera, entre autres, sur le développement du secteur privé et l'investissement et sur les partenariats public-privé à l'appui du renforcement des capacités commerciales, notamment dans des domaines spécifiques tels que le financement du commerce, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) (OMC, 2011).

17. La Banque interaméricaine de développement (BID) a inscrit dans ses priorités le développement des PPP et, au cours des cinq dernières années, elle a augmenté son soutien financier aux initiatives et projets dans ce domaine. Depuis 2006, au moyen de dons d'un montant total de 12 millions de dollars EU, le Fonds multilatéral d'investissement de la BID a mobilisé plus de 600 millions de dollars EU d'investissements dans des projets de PPP et elle a aidé à identifier plus de 80 projets de PPP et contribué à la formation de plus de 2 200 professionnels des secteurs public et privé. Ces PPP sont axés sur l'infrastructure et, plus récemment, sur la facilitation des échanges.⁹ La Banque mondiale est également un promoteur important des PPP dans tous les secteurs, du secteur social au secteur économique, en passant par le développement agricole.¹⁰

18. Les PPP sont également utilisés pour développer les capacités du côté de l'offre. Par exemple, dans le secteur agricole, les gouvernements (qui fournissent les incitations et le cadre juridique approprié), les agriculteurs (qui ont besoin d'accéder aux marchés) et les entreprises (qui vendent des semences et fournissent un soutien technique aux agriculteurs) peuvent combiner le potentiel commercial, les compétences techniques et les capacités de gestion pour renforcer la capacité d'offre du secteur. Les corridors de croissance agricole, comme le Corridor de Beira et le Corridor du Sud de la Tanzanie, lancés respectivement lors des Forums économiques mondiaux de 2010 et 2011, visent à orienter les investissements publics et privés vers des régions spécifiques afin d'accroître la productivité dans les groupes d'infrastructure existants et de créer une nouvelle infrastructure d'appui (Hildebrand, 2011). Activement soutenus par les gouvernements du Mozambique et de la Tanzanie, par des organisations internationales, des donateurs et des fondations, ainsi que par des sociétés transnationales, des PME et des coopératives de petits agriculteurs, ces corridors

7 Voir: http://www.oecd.org/document/12/0,3746,fr_2649_3236398_46098806_1_1_1,00.html.

8 Voir: <http://www.nepad-caadp.net/francais/index.php>.

9 Voici quelques exemples d'initiatives récentes: i) Dialogue public-privé sur la facilitation des échanges de l'ALEAC-RD; ii) Programme de promotion des partenariats public-privé en Amérique latine et dans les Caraïbes; et iii) PPP Americas, la plus grande conférence annuelle sur les PPP en Amérique latine. Pour plus de renseignements sur les projets et initiatives de PPP soutenus par la BID, voir: <http://www.iadb.org/en/topics/public-private-partnerships/public-private-partnerships,1714.html>. Sur la conférence PPP Americas de 2011 "Enseignements tirés en vue de la réussite des partenariats public-privé", voir: <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=es&id=3023&SP=W>.

10 Voici quelques exemples d'initiatives de la Banque mondiale: i) Global PPP Network, plate-forme en ligne de professionnels des PPP qui peuvent acquérir et échanger des connaissances et discuter au sujet des meilleures pratiques mondiales (<http://pppnetwork.ning.com>); ii) "PPP Days", réunion annuelle mondiale des professionnels des PPP de différentes parties du monde, lancée par l'Institut de la Banque mondiale et organisée actuellement en collaboration avec plusieurs autres organisations internationales et régionales; et iii) programmes de formation de l'Institut de la Banque mondiale dans le domaine des PPP (<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/public-private-partnerships>).

de croissance, s'ils réussissent, "porteront les partenariats public-privé à un nouveau niveau d'ambition, en vue non seulement d'accroître la productivité agricole, mais aussi d'améliorer considérablement l'infrastructure et de créer des marchés qui fonctionnent bien" (Hildebrand, 2011).

19. La nécessité de partenariats public-privé, entre autres, pour accroître la compétitivité des chaînes de valeur, développer les capacités des petits agriculteurs et répondre aux besoins institutionnels, infrastructurels et technologiques en vue de l'ajout de valeur est soulignée dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), initiative appartenant à l'Afrique et pilotée par elle, qui vise à accélérer la croissance agricole, à réduire la pauvreté et à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Bien que la participation du secteur privé ait été jugée essentielle pour mettre en œuvre le pilier II du PDDAA (axé sur l'amélioration de l'infrastructure rurale et des capacités commerciales pour l'accès aux marchés), l'examen de la mise en œuvre effectué en 2010 a révélé qu'il fallait redoubler d'efforts pour faire participer pleinement le secteur privé (NEPAD, 2010). La Conférence du G-20 sur la recherche agricole pour le développement, tenue en 2011, a également estimé que les partenariats de recherche novateurs public-privé étaient essentiels pour permettre l'accès aux meilleures connaissances pour garantir l'efficacité et l'efficacéité et pour produire des effets durables à grande échelle. Les participants ont encouragé les membres du G-20 à étudier la mise en place de nouveaux "partenariats scientifiques" au service du développement et de la sécurité alimentaire, susceptibles de créer un environnement favorable et de stimuler la recherche et l'innovation agricoles, en mettant l'accent sur les États fragiles où la recherche et l'innovation font défaut (GDPRD, 2012).

20. Signe de l'attention croissante portée aux PPP aux niveaux régional et international, plusieurs pays ont élaboré des politiques et des lois nationales relatives aux PPP et/ou établi des unités chargées des PPP afin de promouvoir et de soutenir ces partenariats. Au Mexique, par exemple, 20 gouvernements infranationaux ont élaboré leurs propres lois concernant les PPP. En Afrique, le Nigéria a élaboré une Politique nationale en matière de partenariats public-privé (N4P) et des Directives opérationnelles pour l'élaboration des projets de PPP, et Maurice a créé en 2002 une unité chargée des PPP au Ministère des finances et du développement économique. En 2011, la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) a lancé une Stratégie PPP et un Réseau PPP afin d'encourager l'établissement de partenariats dans le domaine de l'infrastructure, grâce à une meilleure compréhension des PPP, au partage d'expériences et de bonnes pratiques, au renforcement des capacités et des compétences, etc. Des efforts sont également en cours en Afrique pour mettre en place un réseau africain de PPP réunissant les diverses unités chargées des PPP sur le continent en vue d'établir des cadres de PPP harmonisés qui soutiendront la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure. En général, ces unités donnent des indications pour la formulation de politiques relatives aux PPP, examinent si les projets de PPP sont rentables et abordables, soutiennent les procédures administratives, élaborent des lignes directrices concernant les meilleures pratiques et mènent des actions de sensibilisation. Bien que les PPP soient généralement axés sur l'infrastructure, les lois et règlements visant à développer les PPP dans le secteur agricole sont plus fréquents depuis peu.¹¹

2.2 Comment les PPP sont-ils établis et consolidés?

21. Des partenariats public-privé sont établis pour diverses raisons. Dans certains cas, ils sont établis spontanément grâce à l'interaction de personnes du secteur public et du secteur privé qui sont ouvertes à l'idée de collaborer et qui y voient des avantages potentiels. Dans d'autres cas, ils semblent apparaître à la suite d'une crise, comme une interdiction d'importer émise par un partenaire commercial, une menace pour la sécurité sanitaire des aliments, une poussée de maladies animales ou des attaques de ravageurs. Dans ces cas, le secteur public et le secteur privé se rendent compte qu'ils ont besoin de collaborer pour résoudre plus efficacement des problèmes qu'ils ne pourraient peut-être pas résoudre seuls. Dans d'autres cas, les partenariats semblent être utilisés par les partenaires de développement et les donateurs, comme on l'a vu plus haut, comme un moyen de favoriser le développement dans les pays en développement. Dans le secteur agricole en particulier, le secteur public dirige ses efforts vers des objectifs liés à la croissance économique, à l'amélioration de la situation sociale dans les zones rurales et à la protection de l'environnement. Les entreprises agroalimentaires sont généralement motivées par des objectifs mesurables tels que l'accroissement de la productivité, l'amélioration de la qualité des produits et la rentabilité, afin d'asseoir ou d'améliorer leur position sur le marché. Les petits agriculteurs cherchent généralement à réduire leur vulnérabilité, à augmenter leurs maigres ressources et à améliorer leurs connaissances et leurs technologies.

¹¹ Exemples de lois encourageant les PPP dans le secteur agricole en Amérique latine: Loi générale du Pérou sur la santé agricole (article 4), Loi du Costa Rica sur la protection phytosanitaire (articles 7 et 10) et Loi nationale n° 2459 du Paraguay (article 9-f). En Bolivie, la législation exige que les programmes SPS soient gérés par une commission public-privé (articles 17 et 27, Décret n° 25729 d'avril 2000).

22. S'appuyant sur des recherches approfondies concernant les PPP axés sur la recherche-développement agricole en Amérique latine, Hartwich *et al.* ont identifié plusieurs phases dans la mise en place et la consolidation des partenariats (voir l'encadré 2). Selon eux, un partenariat voit le jour quand un intérêt commun apparaît et prend fin quand les résultats envisagés sont atteints ou quand les partenaires décident d'y mettre fin. L'expérience montre que ce processus est itératif. Certaines phases peuvent se chevaucher et, à mesure qu'il évolue, le partenariat peut aussi changer, ce qui exige de porter l'attention sur certaines phases déjà achevées (Hartwich, F. *et al.*, 2007).

Encadré 2. Le cycle du partenariat

Phase 1: Identification d'un intérêt commun. Dans le domaine SPS, comme dans la recherche-développement agricole, le "point de départ" est généralement l'identification d'un problème technique ou technologique à résoudre, ou d'une possibilité commerciale à saisir. Dès le début, les parties intéressées doivent examiner et définir leur(s) intérêt(s) commun(s). Les intérêts peuvent évoluer à mesure que le partenariat se développe et que ses membres changent.

Phase 2: Conception du partenariat (négociation du contrat de partenariat). Au cours de cette phase, les intéressés examinent le but du partenariat ainsi que les intérêts et les capacités des partenaires potentiels. Il s'agit de savoir comment le partenariat va fonctionner en termes de gouvernance et d'organisation, de financement et de dispositions juridiques, et quelles seront ses activités spécifiques. Les questions clés à examiner seront notamment les suivantes: i) besoins et sources de financement et contributions de chacun des partenaires; ii) répartition des avantages et des bénéfices (s'il y a lieu); iii) structure et organisation du partenariat, y compris les processus de décision et de communication; iv) activités spécifiques à exécuter. Ces discussions peuvent aboutir à un accord formel (contrat ou mémorandum d'accord) ou informel entre les partenaires.

Phase 3: Fonctionnement du partenariat. Sur la base de l'accord conclu dans la phase précédente, le partenariat devient opérationnel.

Phase 4: Suivi et évaluation. Le partenariat peut être évalué pour différentes raisons, par exemple justifier l'emploi des fonds, pour déterminer si les résultats escomptés ont été obtenus et avec quelle efficacité, etc.

Phase 5: Cessation ou poursuite. Après avoir évalué le partenariat et examiné si les résultats escomptés ont été obtenus, les partenaires doivent décider de poursuivre le partenariat ou d'y mettre fin. Le partenariat peut se poursuivre si les intérêts initiaux des partenaires ont été élargis et consolidés ou si le problème initial n'a pas encore été résolu. À l'inverse, les partenaires peuvent y mettre fin s'ils estiment avoir atteint les résultats souhaités de manière satisfaisante ou s'ils déterminent que les objectifs initiaux ne peuvent pas être atteints sans engager des dépenses supplémentaires prohibitives.

Source: Hartwich *et al.*, 2007.

2.3 Mécanismes de financement

23. Les mécanismes de financement des PPP sont aussi divers que les PPP eux-mêmes. Dans le secteur des grandes infrastructures, les PPP sont financés au moyen de divers instruments, notamment de prêts de banques commerciales ou publiques, d'investissements privés et/ou de subventions de l'État. Pour les PPP axés sur le développement de l'agriculture et le commerce des produits agricoles, le financement et les mécanismes de financement varient en fonction de l'objectif du partenariat et des participants. Ceux qui sont axés sur la fourniture de biens publics ou qui réunissent des petits producteurs sont souvent financés essentiellement par des fonds publics, qui peuvent provenir de partenaires de développement et de donateurs ainsi que de gouvernements nationaux. Les PPP auxquels participent de grandes entreprises agroalimentaires ont tendance à être financés par le secteur privé, selon leur portée et leurs objectifs. Dans certains cas, par exemple, les PPP créés pour lutter contre des maladies animales ou contre des ravageurs recevront probablement un financement public plus important que ceux qui ont pour but de valoriser une marque ou de se positionner sur le marché. En effet, dans le premier cas, il s'agit de fournir un bien public (santé des personnes ou des animaux ou préservation des végétaux) qui ne pourrait pas être fourni efficacement par le secteur privé seul et cela est souvent lié à une stratégie gouvernementale. Dans le second cas, il s'agit de poursuivre un intérêt privé ou sectoriel pour l'amélioration de l'accès aux marchés d'un produit agricole particulier.

24. Certains PPP assurent aussi leur propre financement, en tout ou partie, grâce aux cotisations des membres et aux recettes provenant de la vente de services aux utilisateurs. Ainsi, en Australie, les entreprises public-privé sans but lucratif créées pour gérer la santé animale et la préservation des végétaux sont financées par les cotisations du gouvernement fédéral, des gouvernements des États et des associations professionnelles, ainsi que par le recouvrement des coûts de certaines activités (telles que la formation) auprès des membres, en plus des subventions accordées par le gouvernement national (qui représentent environ 25 pour cent du budget total de chaque organisation).

25. En Amérique latine, depuis les années 1990, les pouvoirs publics octroient des subventions sur une base concurrentielle pour la recherche et l'innovation agricoles, afin d'encourager les partenariats. Ces subventions sont subordonnées à la participation d'organismes publics et privés aux projets de recherche. Depuis quelques années, la diminution du financement des banques privées et la circonspection des prêteurs ont amené les gouvernements d'Amérique latine à jouer un rôle beaucoup plus grand dans le soutien des programmes de PPP au moyen de différents mécanismes tels que les fonds privés ou hybrides, les fonds de pension, les garanties, les fonds de subventions et les produits financiers innovants.

26. En Amérique latine, de nombreux PPP dans le secteur agricole sont financés principalement par les gouvernements nationaux et les organismes de développement par le biais de fonds et de projets spécifiques. Les partenariats pour la recherche et l'innovation agricoles sont également financés principalement par le secteur public. Une étude de 2005 sur les PPP pour l'innovation et la recherche dans la chaîne agricole a révélé que, pour 101 partenariats dans 12 pays d'Amérique latine, les fonds privés représentaient 34 pour cent du financement total des projets analysés. Cinquante-cinq pour cent de ces fonds privés provenaient d'entreprises, et 45 pour cent d'associations de producteurs (Hartwich *et al.*, 2005).

27. Certains pays d'Amérique latine ont créé des programmes publics spéciaux pour cofinancer des projets destinés à renforcer les capacités SPS. On peut citer comme exemples le Fonds SAG au Chili ou le Programme de soutien de la santé agricole et de la sécurité sanitaire des aliments au Mexique (encadré 3). Ces programmes constituent des mécanismes intéressants et novateurs pour encourager la collaboration entre les secteurs public et privé en vue d'améliorer les résultats dans le domaine SPS. Ils ont établi des bases solides pour l'interaction et la coordination entre les deux secteurs et ils ont facilité l'identification et la mise en œuvre de projets conjoints dans le domaine SPS, même si les projets financés n'aboutissent pas tous à la création de PPP formels.

Encadré 3. Principaux mécanismes de financement public privé destinés à renforcer les capacités SPS au Chili et au Mexique

Fonds pour l'amélioration du patrimoine sanitaire, Chili

Le Fonds pour l'amélioration du patrimoine sanitaire, ou "Fonds SAG", est un instrument public servant à financer des projets de PPP concernant la sécurité sanitaire des aliments, la santé animale et la préservation des végétaux, les pratiques agricoles durables, etc., par le biais d'un appel de projets annuel. Depuis son lancement en 1999, il a surtout financé des projets dans le domaine de la préservation des végétaux (voir le tableau 1).

Tableau 1. Portée des projets SPS financés par le Fonds SAG, 1999-2009

Année	Nombre total de projets	Préservation des végétaux	Santé des animaux	Sécurité sanitaire des aliments	Environnement	Autres
1999	25	48%	16%	16%	16%	4%
2000	13	46%	31%	8%	15%	-
2003	23	39%	26%	13%	13%	9%
2006	10	80%	-	10%	10%	-
2007	12	25%	58%	-	17%	-
2009	10	57%	29%	-	-	14%

Source: Établi par les auteurs à partir de renseignements provenant du Fonds SAG (2010), www.sag.gob.cl.

Le Fonds SAG est administré par le Directeur national du Service de l'agriculture et de l'élevage (SAG), avec le concours d'un comité consultatif public privé composé de représentants de l'Institut de développement agricole (INDAP), de l'Office des études et politiques agricoles (ODEPA), de la Faculté des sciences agricoles de l'Université du Chili, de l'Agence de développement économique du Chili (CORFO), de la Fondation pour l'innovation agricole (FIA), de la Société nationale d'agriculture (SNA), de l'Association des exportateurs de fruits du Chili (ASOEX) et de quelques autres acteurs privés. Le Directeur du SAG et le comité consultatif sont chargés de sélectionner les projets à cofinancer. Le SAG accorde jusqu'à 65 millions de pesos chiliens (environ 120 000 dollars EU) par projet. Le secteur privé doit prendre en charge au moins 35 pour cent du coût total. Les projets ont une durée maximale de quatre ans et doivent faire l'objet d'une évaluation périodique pour décider de la poursuite du financement public.

Programme de soutien de la santé agricole et de la sécurité sanitaire des aliments, Mexique

Dans le cadre du Plan de développement national du Mexique (2007-2012), un programme de soutien de la santé agricole et de la sécurité sanitaire des aliments a été mis en place afin de renforcer l'adoption de mesures SPS conformément aux normes internationales grâce à l'octroi d'un financement public (du gouvernement fédéral et des États). Ce programme alloue les ressources publiques à des projets visant à améliorer la sécurité sanitaire des aliments, la santé animale et la préservation des végétaux. Le SENASICA fournit jusqu'à 65 pour cent des fonds destinés à des projets particuliers, la contribution des gouvernements des États étant de 35 pour cent. La contribution du secteur privé au coût des projets est facultative. Les fonds sont transférés à des "entités auxiliaires" privées (normalement des associations de producteurs), qui sont chargées de mettre en œuvre les programmes SPS nationaux ou les campagnes locales. Depuis 2006, ce programme a surtout financé des projets relatifs à la santé animale et à la préservation des végétaux, mais le nombre de projets approuvés dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments est en augmentation (voir le tableau 2).

Tableau 2. Portée des projets SPS financés par le SENASICA et les gouvernements des États, 2006-2009

Année	Total des fonds publics (millions de MXN) ^a	Préservation des végétaux	Santé des animaux	Hygiène des produits de la pêche	Sécurité sanitaire des aliments
2006	1 191,7	45,1%	48,1%	3,3%	3,5%
2007	1 763,9	48,9%	44,3%	2,8%	3,9%
2008	1 772,8	44,2%	45,5%	4,8%	5,5%
2009 ^b	1 782,2	42,1%	46,7%	4,7%	6,6%

Source: Établi par les auteurs à partir de renseignements provenant du SENASICA (2011).

^a Contributions du gouvernement fédéral et des gouvernements des États.

^b Budget annuel initial.

28. De nombreux organismes de développement, y compris des banques multilatérales et régionales de développement et des donateurs bilatéraux, ont leurs propres programmes pour financer, directement ou indirectement, l'établissement de PPP dans différents secteurs, y compris l'infrastructure, l'agriculture, la santé et la voirie, etc. Par exemple, depuis 2006, la BID a investi, par l'intermédiaire de son Fonds multilatéral d'investissement, plus de 600 millions de dollars EU dans des PPP qui concernent principalement l'infrastructure.¹² Les ressources fournies au moyen de ces programmes sont généralement de deux sortes: i) ressources fournies directement aux participants; ou ii) dons ou prêts accordés aux gouvernements pour financer des stratégies publiques visant à encourager les PPP.

12 Des renseignements sur tous les projets et initiatives soutenus par la BID dans le domaine des PPP sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.iadb.org/en/topics/public-private-partnerships/public-private-partnerships,1714.html>.

3. Partenariats public-privé à l'appui du renforcement des capacités SPS: catégories et études de cas

29. Les parties prenantes des secteurs public et privé conçoivent et appliquent des mesures SPS pour assurer une protection contre les risques pour la sécurité sanitaire des aliments, la santé des animaux et la préservation des végétaux au niveau national et pour faciliter l'accès aux marchés extérieurs de produits agroalimentaires. Les mesures SPS sont définies à l'Annexe A de l'Accord SPS comme étant les mesures appliquées pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux des risques découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites, maladies, organismes porteurs de maladie ou organismes pathogènes; ou pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux; ou encore pour empêcher ou limiter d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites.

30. L'application efficace de mesures SPS nécessite des capacités et des compétences dans les secteurs public et privé, ainsi qu'une communication et une collaboration adéquates entre les divers organismes publics concernés et avec le secteur privé. En général, les gouvernements sont responsables de l'établissement et de la surveillance du cadre réglementaire nécessaire pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, la santé des animaux, les services vétérinaires, la préservation et/ou le commerce des végétaux et ils doivent veiller à ce que les exportations de produits agroalimentaires respectent les prescriptions SPS des partenaires commerciaux. Au bout du compte, c'est le secteur privé qui joue le rôle principal dans la production et le commerce des produits alimentaires et agricoles et qui est responsable du respect des prescriptions SPS sur les marchés d'exportation.

31. Parallèlement à l'adoption d'une "approche de la chaîne alimentaire", les rôles complémentaires du secteur public et du secteur privé ont été reconnus, et l'accent a été mis sur les avantages des partenariats public-privé. L'approche de la chaîne alimentaire consiste en l'application de mesures réglementaires et non réglementaires (par exemple, bonnes pratiques agricoles, manipulation et traitement après récolte, bonnes pratiques de fabrication et analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise ou HACCP) aux points appropriés de la chaîne alimentaire, depuis les pratiques de pré-production jusqu'au point de vente ou de distribution aux consommateurs, afin que les produits alimentaires soient conformes aux normes en vigueur (FAO, 2005). Pour appliquer l'approche de la chaîne alimentaire, il faut que les divers intervenants chargés de la mise en œuvre des mesures (organismes de réglementation des produits alimentaires, organismes gouvernementaux compétents, agriculteurs et producteurs, opérateurs agroalimentaire, fournisseurs et consommateurs) aient les connaissances, les compétences et les capacités nécessaires. Il faut aussi un échange d'informations et une coopération efficaces entre eux.

32. L'expérience montre que, dans les pays qui ont davantage de moyens pour gérer les risques SPS, les parties intéressées comprennent mieux l'importance de la coopération entre les divers acteurs publics et privés et prennent des dispositions pour assurer une communication et une collaboration efficaces. Dans plusieurs cas, ils ont mis en place des initiatives de collaboration et des partenariats dans le domaine SPS. Certains de ces partenariats sont relativement nouveaux, tandis que d'autres existent depuis plusieurs années.

33. Le présent document examine plusieurs cas de partenariat dans le domaine SPS entre le secteur public, en particulier les organismes gouvernementaux chargés de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé des animaux, de la préservation des végétaux et du commerce, et le secteur privé. Les partenaires privés sont généralement des entreprises locales, nationales ou multinationales, et des associations représentant des industries agroalimentaires, des producteurs et/ou des exportateurs. Les exemples examinés offrent un large échantillon de partenariats SPS établis dans les pays développés et les pays en développement, dans différentes régions du monde. Il existe d'autres types de partenariats SPS, qui n'ont pas pu être examinés en détail ici pour des raisons pratiques, mais dont on donne quelques exemples dans l'annexe 1. Des recherches et des analyses plus poussées pourraient être entreprises dans l'avenir pour documenter, étudier et évaluer d'autres formes de partenariats dans ce domaine.

34. Les partenariats présentés ici ont été établis à l'initiative de différentes parties prenantes. Certains sont nés du désir du secteur public de tirer parti de l'expertise et de l'innovation du secteur privé pour atteindre des objectifs de politique générale ou pour répondre à des problèmes particuliers concernant l'accès aux marchés. D'autres ont été motivés par le souhait du secteur privé d'améliorer la conformité et les résultats dans le domaine SPS, et de maintenir ou élargir l'accès aux marchés. D'autres encore, souvent moins formels, sont apparus spontanément à la suite d'interactions aléatoires entre des dirigeants visionnaires du secteur privé et des institutions publiques. L'analyse

des 59 PPP établis dans le domaine SPS dans 17 pays d'Amérique latine qui est présentée ici révèle que 50,8 pour cent ont été établis à l'initiative du secteur public, 15,3 pour cent à l'initiative du secteur privé et 33,9 pour cent à l'initiative des deux.

35. Le classement suivant a été élaboré pour aider à structurer l'analyse et ne doit pas être considéré comme définitif. Certains PPP remplissent différentes fonctions et peuvent donc être classés dans plusieurs catégories.

- **Dialogue, réseautage et coordination dans le domaine SPS:** Les PPP de cette catégorie réunissent des représentants des secteurs public et privé au sein de mécanismes informels ou formels pour examiner et/ou traiter de manière proactive des questions SPS transversales ou spécifiques (par exemple, sécurité sanitaire des aliments/Codex). Certains d'entre eux opèrent au niveau national, par exemple en tant que comités chargés de questions SPS transversales ou générales (voir le tableau 3) ou de sujets particuliers comme le Groupe de travail de l'accès aux marchés (MAWG) pour les fruits et légumes en Afrique du Sud.
- **Infrastructure SPS:** Les partenariats jouent habituellement un rôle important dans la fourniture de biens et de services ayant des aspects de biens publics, comme les routes, les ports, l'irrigation et les autres infrastructures. Certains s'occupent aussi de la fourniture d'infrastructures SPS, comme des laboratoires de diagnostic au Chili et en Ouganda, des postes de contrôle SPS au Mexique, des entrepôts frigorifiques et des installations de transformation alimentaire.
- **Développement de la chaîne de valeur:** Ces partenariats réunissent des acteurs publics et privés qui souhaitent accroître les capacités à remédier à certains problèmes concernant une chaîne de valeur ou d'approvisionnement particulière, comme les produits horticoles au Kenya ou les tomates au Mexique, afin d'augmenter la production et les exportations. Ils s'occupent souvent d'une série de questions comprenant, entre autres, les prescriptions SPS.
- **Facilitation des échanges:** La facilitation des échanges consiste à rationaliser et simplifier les procédures du commerce international pour faciliter la circulation des marchandises et les échanges aux niveaux national et international (OCDE). Définie de façon large, elle désigne les mesures qui sont appliquées à la frontière et à l'intérieur des frontières afin de rendre les échanges plus faciles, moins coûteux et plus efficaces. Les partenariats SPS de cette catégorie sont généralement axés sur la documentation SPS et sur la transparence des opérations des organismes réglementaires et des douanes, telles que la certification électronique ou la traçabilité.
- **Coentreprises public-privé pour la mise en œuvre des mesures SPS:** Dans certains cas, des acteurs publics et privés créent des entreprises à but non lucratif financées conjointement par les pouvoirs publics et l'industrie. Il s'agit généralement de PPP très développés et sophistiqués reposant sur des accords juridiquement contraignants et qui sont chargés de planifier et d'exécuter diverses fonctions SPS. On examine ici les exemples d'Animal Health Australia, de Plant Health Australia et de la Fondation barrière zoo-phytosanitaire de Patagonie (FUNBAPA) en Argentine.
- **Coréglementation:** La coréglementation consiste à utiliser une combinaison d'instruments pour remédier à un problème spécifique; ces instruments comprennent généralement une législation de base et une autoréglementation ou, en l'absence d'autoréglementation, au moins une forme de participation directe des organismes qui représentent les parties prenantes dans le processus de décision réglementaire (Eijlander, 2005 in Garcia Martinez, 2007). Un élément essentiel de l'approche de la gouvernance SPS par la coréglementation est la coopération entre les secteurs public et privé pour l'établissement de nouvelles règles. L'accent est souvent mis sur l'auto-inspection pour vérifier le respect des prescriptions en matière de sécurité sanitaire des aliments, qui transfère la charge de la vérification et de l'inspection des pouvoirs publics à l'industrie.

36. À partir des exemples examinés dans le présent document, il est possible d'identifier un continuum de partenariats, allant des plus simples aux plus élaborés quant à la portée, à la mise en œuvre, au caractère formel, etc.

3.1 PPP axés sur le dialogue, le réseautage et la coordination dans le domaine SPS

37. Tous les PPP sont établis en principe pour faciliter le dialogue et la coordination entre les partenaires publics et privés. Les PPP de cette catégorie consistent en comités, équipes spéciales, plates-formes, groupes de travail et autres mécanismes établis simplement pour réunir des acteurs publics et privés ayant un intérêt dans diverses questions SPS. Il est de plus en plus important de ménager des possibilités de dialogue, de réseautage et de coordination entre le secteur public et le secteur privé pour que les pays puissent répondre de manière proactive et efficace aux exigences SPS et aux autres exigences concernant l'accès aux marchés et aux nouvelles questions.

38. Les comités SPS nationaux et les comités ayant un mandat plus restreint (axé, par exemple, sur les normes de sécurité sanitaire des aliments ou les normes du Codex, la santé des animaux ou les exportations de produits horticoles) entrent dans cette catégorie. Ces comités existent déjà dans un certain nombre de pays en développement et sont activement encouragés dans d'autres, parfois par les donateurs et les partenaires de développement, comme cela est indiqué ci-dessous. Ces mécanismes ont des rôles et des responsabilités différents, qui reflètent les raisons et les modalités de leur établissement et le contexte du pays où ils fonctionnent. Une étude du STDF sur les mécanismes nationaux de coordination SPS révèle qu'ils ont aussi des mandats divers (STDF, 2012). Leur rôle le plus courant consiste à échanger et diffuser des renseignements sur les questions SPS, mais ils ont aussi d'autres fonctions, comme la sensibilisation aux questions SPS, la facilitation, la coordination des positions nationales en vue des réunions internationales ou régionales, la fourniture de conseils pour l'élaboration de politiques et de stratégies SPS, la coordination de la coopération technique dans le domaine SPS et/ou la communication et la coordination des notifications à l'OMC.

39. Au cours des dix dernières années, le nombre de comités SPS nationaux a fortement augmenté en Amérique latine (voir le tableau 3). Au début, la plupart de ces comités ont été créés pour résoudre des problèmes SPS spécifiques (par exemple, des poussées de maladies animales), mais ils ont ensuite élargi leur portée et leurs objectifs. La plupart sont issus d'initiatives du secteur public lancées par différents organismes ou ministères, mais ils incluent maintenant le secteur privé. Ils fonctionnent comme des organes consultatifs sur la plupart des questions SPS, fournissant à la fois des conseils techniques pour l'élaboration des réglementations SPS et un soutien pour leur mise en œuvre.

Tableau 3. Comités SPS nationaux en Amérique latine et dans les Caraïbes

Pays	Année de création	Membres		Périodicité des réunions
		Secteur public	Secteur privé	
Belize	2004	Ministères de l'agriculture et de la pêche, de la santé, du développement économique, et du commerce extérieur	Représentants de l'Association des cultivateurs d'agrumes, BLPA, Chambre de commerce et autres associations agro-industrielles	Mensuelle
Chili	2001	Ministères de l'économie et de la santé publique, DIRECON, SAG, SERNAPESCA	Entreprises et associations de producteurs	Sept réunions par an en moyenne
Colombie	2006	Ministères de l'agriculture et du développement rural, de la protection sociale, de l'environnement et du logement, du commerce, de l'industrie et du tourisme. INVIMA, ICA, IDEAM, INS	Pas de membres formels, mais des représentants du secteur privé peuvent participer sans droit de vote	Trimestrielle
Costa Rica	2010	SFE, Ministère de l'agriculture	CIAGRO, CNAA, CADEXCO, CONARE	Mensuelle

Pays	Année de création	Membres		Périodicité des réunions
		Secteur public	Secteur privé	
Honduras	2004	SENASA, SEPLAN, Ministères de la santé publique, des affaires étrangères, du commerce et de l'industrie	COHEP, FENAGH, FEDAVIH, UPNFM, UNAH	-
Mexique	Approbation en attente	SE, SAGARPA, SEMARNAT, SENASICA, SRE, COFEPRIS-SALUD	Pas encore de membres formels, mais interaction avec des parties prenantes privées envisagée pour mettre en œuvre les mesures SPS	-
Nicaragua	2004	MAGFOR, MINSA, MIFIC	Pas de membres formels, mais certaines actions peuvent impliquer des acteurs du secteur privé comme les producteurs et/ou les laboratoires	-
Panama	Approbation en attente	MINSA, AUPSA, MICI, MIDA	Dans la dernière révision du projet de décret (août 2011), il était envisagé d'incorporer des acteurs privés comme membres formels	-
Paraguay	2005	SENAVE, SENCSEA, INTN, INAN, Ministères de l'agriculture, des affaires étrangères, de la santé publique, et du commerce et de l'industrie	Représentants de l'agro-industrie, des universités et des ONG	Mensuelle
Pérou	2011	MINCETUR, SENASA, DIGESA, ITP.	ADEX, AGAP, APA, SNP, COMEXPERU	Mensuelle
République dominicaine	2003	Ministères de l'agriculture, de la santé publique, du commerce et de l'industrie, des affaires étrangères, et de l'environnement; Centre pour l'exportation et l'investissement	JAD, CODOPESCA	Trimestrielle

Source: Établi par les auteurs.

40. Les comités SPS et les autres comités de ce genre sont un moyen important de promouvoir et de faciliter le dialogue public-privé sur les questions SPS générales et transversales, sur des questions SPS plus spécifiques (comme l'horticulture) ou sur des questions connexes telles que les normes du Codex. Dans les pays où il n'y a pas ou pratiquement pas d'autres formes d'interaction régulière public-privé, ces comités peuvent aider les acteurs publics et privés à mieux comprendre les complémentarités et les synergies inhérentes à leurs rôles et responsabilités respectifs, et les avantages d'une collaboration plus étroite, renforçant ainsi la confiance. Dans certains cas, cela peut constituer un premier pas vers des formes de collaboration et de partenariat plus complexes, plus élaborées ou plus "profondes".

41. Un environnement caractérisé par la confiance entre les acteurs publics et privés ayant un intérêt dans les questions SPS et l'accès aux marchés est annonciateur de partenariats public-privé de qualité. Pour réussir, les partenaires potentiels devront peut-être surmonter les perceptions "traditionnelles" des intentions et des intérêts de chaque secteur. Selon certaines sources, par exemple, les milieux commerçants hésitent souvent à rencontrer des représentants gouvernementaux et à leur faire part de leurs avis et préoccupations, de crainte que des mesures de représailles ne soient prises à leur encontre, et les gouvernements éprouvent souvent eux aussi ce genre de réticence, redoutant que les commerçants ne découvrent dans la réglementation un détail technique qui leur permette de s'y dérober (CESAP, 2007). L'expérience montre que l'établissement d'un comité, d'une équipe spéciale ou d'un groupe

de travail chargés des questions SPS réunissant différentes parties prenantes pour examiner des questions d'intérêt commun, de manière formelle ou informelle, peut aider à renforcer la compréhension mutuelle de leurs rôles respectifs dans un secteur ou dans le règlement d'un problème particulier, et de la vision à long terme du développement d'un secteur ou de l'économie (FAO, 2009a). Mais les recherches montrent aussi que l'existence d'un mécanisme de dialogue public-privé peut ne pas suffire en soi pour encourager l'investissement privé dans les secteurs marqués de longue date par l'intervention de l'État, notamment en Afrique, s'il n'y a pas de mécanismes pour sanctionner les organismes publics qui continuent à intervenir d'une manière imprévisible et dommageable (FAO, 2009a).

42. Les partenaires de développement et les donateurs jouent parfois un rôle utile en tant que "facilitateurs neutres" en réunissant les acteurs publics et privés ayant un intérêt dans des questions SPS transversales ou spécifiques et en aidant à renforcer la confiance. Cette assistance peut consister en la fourniture de conseils spécialisés pour l'organisation et/ou le financement de réunions, ou pour le soutien du développement et de la consolidation d'initiatives public-privé particulières. Par exemple, un programme de partenariat public-privé pour le renforcement des capacités et l'accès aux marchés dans le secteur de l'horticulture orientée vers l'exportation en Afrique de l'Est, soutenu par les Pays-Bas, a aidé à instaurer et/ou renforcer le dialogue entre les pouvoirs publics et l'industrie dans certains pays (encadré 4). En Tanzanie, le STDF a soutenu la mise en place du Conseil de développement de l'horticulture de Tanzanie (HODECT), organisme public-privé qui encadre la promotion du développement du sous-secteur horticole dans le pays.¹³ Au Viet Nam, un projet financé par le STDF a permis d'établir des partenariats entre les producteurs de légumes et des détaillants locaux/internationaux, en vue d'améliorer la qualité et la sécurité sanitaire des produits frais destinés à la consommation locale et à l'exportation.

43. Le PIP est un programme financé par le Fonds européen de développement (FED) pour maintenir et, si possible, accroître la contribution de l'horticulture d'exportation à la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il facilite la mise en place de plates-formes sectorielles public-privé (également dénommées groupes de travail) qui constituent un espace de dialogue permettant aux parties en présence de prendre en compte les problèmes communs, de mener des actions conjointes et de défendre les intérêts du secteur des exportations horticoles. Ces plates-formes agissent généralement en tant qu'organes consultatifs qui peuvent déterminer les besoins et lancer et superviser des activités mises en œuvre par d'autres au lieu de mettre en œuvre des actions elles-mêmes. En Afrique, le projet de "Participation des nations africaines aux activités des organisations de normalisation sanitaire et phytosanitaire" (PAN-SPSO), financé par l'UE, a également permis d'apporter un soutien à l'établissement de comités SPS nationaux.

44. La viabilité à long terme des mécanismes de dialogue et de coordination SPS au niveau national soutenus par les donateurs est un sujet de préoccupation. Certains donateurs ont des critères clairs pour y faire face. Ainsi, le soutien apporté par le PIP aux plates-formes nationales dépend, entre autres, de la capacité des plates-formes potentielles ou existantes de démontrer qu'elles peuvent mettre en œuvre le projet et assumer le coefficient de partage des coûts et qu'elles sont à même de mettre en place les infrastructures et les ressources humaines nécessaires à la viabilité de la plate-forme.¹⁴

45. Deux exemples de PPP établis en tant que mécanismes de dialogue, de réseautage et de coordination dans le domaine SPS sont présentés ci-après. Le Groupe de travail de l'accès aux marchés (MAWG) pour les fruits et légumes en Afrique du Sud et la Commission nationale d'éradication de la fièvre aphteuse (CONEFA) en Bolivie sont des initiatives nationales ayant une appropriation locale claire, qui ont été mises en place et sont pilotées par des parties prenantes publiques et privées au niveau national.

46. Bien qu'ils soient axés sur la communication, la coordination et le réseautage dans le domaine SPS, les partenariats présentés ci-dessous ont été établis à des fins très différentes mais spécifiques. Il est à noter que le MAWG en Afrique du Sud et la CONEFA en Bolivie existent depuis plus de dix ans et sont toujours actifs. Créés tous deux en réponse à des problèmes SPS particuliers, ils ont réussi à définir des objectifs clairs qui constituent une base et une incitation suffisantes pour permettre la participation active des partenaires publics et privés. La CONEFA a un fondement juridique clair, conformément à la loi bolivienne sur les programmes publics, tandis que le MAWG opère sur la base d'un mandat auquel tous les membres souscrivent, mais sans accord juridique.

13 Voir <http://www.standardsfacility.org/en/PGProStat.htm> et <http://hodect.org/>.

14 Pour plus de détails sur le rôle du PIP comme facilitateur des plates-formes public-privé pour le secteur des exportations horticoles, voir le site Web du PIP: <http://pip.coleacp.org/fr/pip/beneficier-pip/17396-beneficier-du-pip>.

Cas n° 1: Groupe de travail sur l'accès aux marchés pour les fruits et légumes (MAWG), en Afrique du Sud¹⁵

Période: De 1995 à aujourd'hui.

Objectif: Améliorer les prestations de services du Département de l'agriculture, des forêts et de la pêche (DAFF).

Principaux acteurs:

- Secteur public: DAFF, en particulier les directions qui composent l'Organisme national de protection des végétaux (aujourd'hui la Direction des affaires phytosanitaires et les Services d'inspection des produits agricoles (APIS)).
- Secteur privé: Association des producteurs d'agrumes d'Afrique du Sud (CGA), Citrus Research International (CRI), Deciduous Fruit Producers' Trust (HortGro), South African Table Grape Industry (SATI), Subtropical Fruit Industry, Alternative Fruits Industry (AlternaFruit), Fresh Produce Exporters Forum (FPEF) et Perishable Products Export Control Board (PPECB); ce dernier est un cessionnaire officiel du DAFF et est responsable de la gestion de la chaîne du froid et de la mise en œuvre de tous les traitements phytosanitaires par le froid obligatoires, y compris la tenue de registres. Les représentants de l'industrie sont officiellement désignés, par écrit, par le responsable du secteur concerné.

Contexte / objectifs

Le MAWG est un partenariat entre le DAFF et le secteur de l'horticulture (principalement les fruits frais) d'Afrique du Sud. Il a été établi en 1995 afin de coordonner les questions phytosanitaires relatives à l'accès aux marchés et au maintien des débouchés des exportations horticoles. Il a pour mission d'améliorer les prestations de services de l'Organisme national de protection des végétaux (c'est-à-dire le DAFF), sur la base des obligations contractées par l'Afrique du Sud en tant que signataire de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Avant la création du MAWG, le DAFF participait à un forum sur l'horticulture organisé par le secteur (Horticulture Industries Technical Team, HITT). Bien que ce forum ait plusieurs réalisations à son actif, il est apparu nécessaire de renforcer le rôle de chef de file du gouvernement et les orientations données pour accéder à de nouveaux marchés. Le DAFF a donc pris l'initiative de créer le MAWG, dont il a défini le mandat. Il assure aussi le secrétariat et la présidence des réunions.

Organisation, activités

Le MAWG sert principalement de cadre au dialogue et à la coordination entre les secteurs public et privé sur les questions SPS qui concernent le secteur horticole. Il examine le respect des procédures en matière d'accès aux marchés et cherche des solutions aux problèmes affectant le respect des prescriptions phytosanitaires appliquées à l'importation par les partenaires commerciaux. Ainsi, après la détection, par le Service d'inspection zoosanitaire et phytosanitaire (APHIS) des États-Unis, d'une fausse carpocapse des pommes et des poires vivante dans un agrume sud-africain, l'intervention rapide du MAWG a permis de conserver l'accès au marché des États-Unis. Dans une conférence téléphonique avec l'APHIS, le DAFF et les membres du MAWG représentant le secteur ont évoqué les conséquences de cette interception pour cinq navires en route pour les États-Unis avec des cargaisons d'agrumes et d'importantes quantités de fruits emballés en attente d'inspection et de certification phytosanitaires. Au terme de longues et après discussions, l'APHIS a décidé d'accepter les cinq navires, mais en imposant des prescriptions phytosanitaires plus strictes.

En outre, le MAWG examine les questions SPS et formule des avis techniques en vue de la négociation de nouveaux accords commerciaux bilatéraux. Des comités et des sous-groupes spécialisés sont établis pour exécuter des tâches particulières et ils font rapport au Groupe de travail, selon qu'il convient. Par exemple, un sous-comité est chargé d'examiner les questions relatives à la maladie des taches noires des agrumes (CBS) et aux exportations. Il a dirigé la préparation du projet d'analyse des risques phytosanitaires concernant la CBS, pour la Communauté européenne et des communications techniques ultérieures sur la question, et il a conçu et mis en place un système de gestion des risques liés à la CBS, indispensable pour exporter des agrumes vers les pays membres de l'UE. Il a par ailleurs rédigé et adopté un document sur la gestion de la CBS, qui est réévalué chaque année.

Le MAWG se réunit six fois par an. Quatre réunions ont lieu dans les locaux du DAFF, à Pretoria, et les deux autres se tiennent en même temps que les réunions annuelles de coordination des exportations d'agrumes et de fruits décidus, organisés généralement à Stellenbosch (Ouest de la province du Cap). Les coûts associés à l'organisation des réunions du Groupe de travail et de ses sous-groupes sont financés par le DAFF et les secteurs concernés, les

15 Sur la base des renseignements fournis par le Département sud-africain de l'agriculture, des forêts et de la pêche.

frais de voyage étant à la charge des participants. Le DAFF couvre les frais afférents aux locaux de réunion et aux rafraîchissements. Son personnel assure la présidence des réunions et fournit des services de secrétariat avec les fonds et les moyens de communication du DAFF.

Résultats

Le MAWG est une plate-forme efficace pour coordonner et harmoniser toutes les activités des secteurs public et privé concernant l'accès aux marchés pour les exportations de fruits frais. Il a aidé à faciliter l'accès à de nouveaux marchés et à conserver les marchés existants (représentant environ 20 milliards de rand par an, soit 3 milliards de dollars EU), ce qui a contribué à la création d'emplois et au développement économique des zones rurales. Au début du programme d'exportation d'agrumes vers les États-Unis, 70 pour cent des fruits soumis à inspection en Afrique du Sud étaient rejetés car ils n'étaient pas conformes aux prescriptions à l'exportation. Grâce à la collaboration et aux efforts constants des membres du MAWG, la situation s'est considérablement améliorée (pendant la dernière campagne de 2011, le taux de rejet a été ramené à moins de 10 pour cent). Le MAWG a également joué un rôle déterminant dans la négociation de protocoles bilatéraux (notamment avec la Chine et la Corée du Sud) visant à créer de nouveaux débouchés pour les fruits sud-africains. Dans ces cas, ses membres, publics et privés, ont examiné et approuvé les protocoles et les responsabilités des diverses parties prenantes pour respecter les prescriptions à l'exportation.

Défis, expérience et enseignements

Le MAWG joue un rôle utile en aidant à régler les questions SPS concernant le secteur horticole. Pour le gouvernement, c'est un moyen pratique et rentable de consulter les acteurs privés du secteur horticole. Et, pour le secteur privé, c'est un moyen de se tenir informé des prescriptions à l'exportation pour certains marchés, d'apporter des contributions techniques, de suivre l'examen des demandes adressées au gouvernement par les producteurs et de veiller à ce que ces derniers aient des "chances équitables". Les réunions du MAWG organisées à intervalles réguliers sont utiles pour suivre et évaluer les progrès accomplis au regard des objectifs fixés et pour convenir de mesures correctives en cas de besoin. La constitution de petites équipes au sein du MAWG, chargées de tâches spécifiques, s'est révélée être une approche utile et productive pour obtenir les résultats nécessaires pour l'accès aux marchés (par exemple, évaluation du risque phytosanitaire). Compte tenu des réalisations et des résultats positifs du MAWG, le DAFF examine comment reproduire ce modèle pour d'autres produits d'exportation (semences, pommes de terre, plantes ornementales, matériel de reproduction végétale, etc.).

Un défi a été d'amener les petites entreprises à participer aux réunions du MAWG où certaines des questions abordées ne concernaient pas directement leurs intérêts ou leurs besoins. Toutefois, comme il s'agit souvent de questions transversales, il est important et rentable pour le DAFF de rassembler en un seul lieu toutes les parties prenantes privées du secteur horticole. Au cours des réunions du Groupe de travail, les discussions sont franches et peuvent être âpres et critiques. Un autre défi a été de maintenir le MAWG en activité malgré le manque de ressources humaines dans le secteur public (attrition et départ de personnel clé vers le secteur privé) et la forte augmentation du nombre de demandes commerciales de la part des membres du MAWG et des partenaires commerciaux.

Les facteurs qui ont contribué aux bons résultats du Groupe de travail sont notamment la définition claire des rôles et des responsabilités des diverses parties prenantes, une communication efficace et la volonté des secteurs public et privé de coopérer et de travailler en équipe. Les rôles ont pu être clairement définis grâce à l'établissement d'un mandat convenu, approuvé et signé par les membres. L'expérience du Groupe de travail a montré l'importance du partage des responsabilités et d'une collaboration effective entre les secteurs public et privé pour garantir le respect des normes SPS et maintenir la confiance dans les exportations sud-africaines. L'un des principaux enseignements tirés est que toutes les parties prenantes doivent bien connaître leurs responsabilités en termes de participation et de communication avec ceux qu'elles représentent.

Cas n° 2: Commission nationale d'éradication de la fièvre aphteuse (CONEFA), en Bolivie

Période: De mars 2001 à aujourd'hui.

Objectif: Coordonner la mise en œuvre du programme national d'éradication de la fièvre aphteuse (PRONEFA).

Principaux acteurs:

- Secteur public: Service national de l'hygiène, de la sécurité sanitaire et de la qualité des produits agroalimentaires (SENASAG), Association des municipalités boliviennes (AMB), administrations provinciales et police nationale.
- Secteur privé: Représentants de la Confédération des éleveurs boliviens (CONGABOL), de l'Association des importateurs de fournitures vétérinaires, de l'Association nationale des éleveurs de zébu (ASOCEBU), de la Fédération des producteurs de lait et de l'École nationale vétérinaire.

Contexte / objectifs

La fièvre aphteuse, qui sévit en Bolivie depuis le XX^e siècle, fait obstacle au développement économique des zones rurales et au commerce régional et international d'animaux vivants et de produits de l'élevage. L'éradication de la fièvre aphteuse en Bolivie constitue un enjeu stratégique du Programme panaméricain d'éradication de la fièvre aphteuse (PHEFA) en Amérique du Sud. Compte tenu de sa position centrale, la Bolivie a des frontières avec trois zones du PHEFA (les Andes, l'Amazonie et le cône Sud). L'éradication de la fièvre aphteuse en Bolivie ouvrirait donc des débouchés pour le commerce régional et international. Pour aider à atteindre l'objectif du PHEFA, le SENASAG a mis en place le Programme national d'éradication de la fièvre aphteuse (PRONEFA) et a établi en 2001 un PPP, la Commission nationale d'éradication de la fièvre aphteuse (CONEFA), en vertu de la Loi de la République n° 2215 de juin 2011.

Organisation, activités

La CONEFA est principalement chargée d'administrer le Programme national d'éradication de la fièvre aphteuse, qui prévoit des campagnes de vaccination systématique, menées par les vétérinaires du SENASAG, les vaccins étant à la charge des producteurs. Par ailleurs, la CONEFA fournit un appui technique et conseille le SENASAG pour la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la fièvre aphteuse et à d'autres questions SPS. Elle fait aussi office de comité consultatif et d'organe de coordination, mais elle n'est pas habilitée à gérer des fonds.

Ce partenariat public-privé est organisé comme suit: il est dirigé par le président de la CONGABOL; son vice-président est le directeur national de la santé animale du SENASAG, et son secrétaire général est le coordonnateur national du PRONEFA. Les représentants des institutions partenaires siègent à la CONEFA dont le conseil exécutif est composé de huit membres représentant les secteurs public et privé. La CONEFA est représentée au niveau local par neuf commissions départementales (CODEPA) et 120 commissions provinciales (COPEFA).

Les membres de la CONEFA se réunissent régulièrement avant les campagnes de vaccination pour donner des avis sur le calendrier et la planification. Après le cycle de vaccination, ils se réunissent de nouveau pour évaluer l'efficacité de la campagne. Chaque membre finance ses frais de voyage pour assister aux réunions de la CONEFA ainsi que les frais liés aux activités de coordination.

Résultats

La CONEFA a réussi à circonscrire puis éradiquer la fièvre aphteuse dans certaines zones où la vaccination est pratiquée. En conséquence, les prix des animaux vivants et des produits de l'élevage ont augmenté, de même que les bénéfices des producteurs.

Défis, expérience et enseignements

L'un des principaux problèmes a été l'ingérence politique dans les décisions techniques. Les dirigeants de la CONEFA sont en train de réviser le cadre réglementaire pour établir des directives et des prescriptions plus transparentes concernant la mise en œuvre du PRONEFA de manière à empêcher la sélection arbitraire des fonctionnaires techniques et la récupération politique des campagnes de vaccination par les pouvoirs publics locaux. Un autre problème important a été le manque de soutien de la part des petits et moyens éleveurs pour la mise en œuvre des mesures d'éradication de la fièvre aphteuse. Comme la Bolivie n'est pas un gros exportateur de viande, de nombreux éleveurs n'ont pas conscience de l'importance de la lutte contre la fièvre aphteuse pour le commerce extérieur et même pour la santé des animaux. La CONEFA s'est efforcée de sensibiliser les acteurs de la filière viande en diffusant des informations et en encourageant le débat sur les conséquences de la fièvre aphteuse. Outre la gestion du PRONEFA, les membres de la CONEFA souhaitent élargir le mandat de ce partenariat pour pouvoir faire face à d'autres urgences sanitaires et à d'autres flambées de maladies animales.

Enfin, le bon fonctionnement du PPP a été entravé par le fait qu'il ne peut pas gérer des fonds. C'est pourquoi le conseil exécutif de la CONEFA s'emploie actuellement à développer ses capacités institutionnelles et à mettre en place un cadre réglementaire permettant à la Commission d'avoir et de gérer des ressources financières. D'après la CONEFA, le principal enseignement est que l'efficacité de la lutte contre une maladie animale dépend de la pleine participation du secteur privé aux processus de décision et de mise en œuvre, et que cette participation n'est possible que s'il existe un mécanisme de coordination permanent permettant la pleine représentation des principales entités du secteur privé. Un autre facteur qui a contribué à l'efficacité de ce partenariat est la définition claire d'un objectif commun, qui a facilité la participation de toutes les parties prenantes, bien que l'avantage financier n'ait pas été évident au début, comme cela a été dit plus haut.

3.2 Partenariats public-privé pour le développement de la chaîne de valeur

47. Il existe un certain nombre de PPP axés sur le développement de la chaîne de valeur (ou d'approvisionnement), par exemple dans les secteurs de l'horticulture, des produits laitiers ou des produits carnés. Les chaînes de valeur favorisent les économies d'échelle et aident à élargir les marchés au-delà de ce que les fournisseurs pourraient trouver individuellement. Dans le secteur horticole, par exemple, les chaînes de valeur peuvent aider à stabiliser les prix et les volumes, étant donné le caractère périssable des produits, et à renforcer l'avantage compétitif d'un groupe d'entreprises en réduisant les risques pour les participants, en renforçant la coopération et en encourageant l'innovation mutuelle (Woods, 2004). La gestion des chaînes de valeur privilégie la coordination effective et les relations entre les parties prenantes afin de promouvoir l'échange d'informations, les processus de production, la normalisation, l'innovation, le développement de produits et d'autres activités commerciales (Van Roekel et al., dans Rich et Narrod, 2010). Cela permet souvent aux parties prenantes de trouver des intérêts communs autour desquels elles peuvent établir et développer des partenariats.

48. Une étude a révélé l'importance des nouveaux arrangements institutionnels, comme les partenariats public-privé, pour permettre aux petits exploitants de rester compétitifs sur les marchés internationaux de fruits et légumes à forte valeur, compte tenu de la multiplication et du durcissement des prescriptions en matière de sécurité sanitaire des aliments imposées sur les marchés des pays développés (Narrod et al., 2009). D'après cette étude, les PPP peuvent jouer un rôle essentiel en créant des relations du producteur au consommateur qui satisfont aux exigences des marchés en matière de sécurité sanitaire des aliments, tout en maintenant les petits exploitants dans la chaîne d'approvisionnement. En outre, selon l'étude, les groupes de producteurs organisés qui suivent l'application de leurs propres normes alimentaires par une action collective viennent compléter les PPP et sont intéressants pour les acheteurs qui cherchent à garantir la traçabilité des produits et à réduire les coûts de transaction (Narrod et al., 2009).

49. Selon Rich et Narrod (2010), étant donné que la gestion de la chaîne d'approvisionnement exige une coordination des acteurs et des activités, les interventions les plus appropriées pour remédier aux dysfonctionnements du marché – et pour garantir une action équitable, touchant les petits exploitants – sont peut-être celles qui combinent une intervention publique dans un segment de la chaîne et une participation privée dans un autre. En cas de dysfonctionnement du marché nécessitant une intervention, les PPP qui comptent sur la capacité des secteurs public et privé d'exécuter certaines fonctions le long de la chaîne d'approvisionnement peuvent être ceux qui peuvent le mieux corriger ce dysfonctionnement (avec une orientation vers l'efficacité et l'utilisation optimale des ressources) et atteindre des objectifs sociétaux (Spielman et von Grebmer, 2003 dans Rich et Narrod, 2010). Rich et Narrod identifient plusieurs domaines dans lesquels les PPP peuvent intervenir, comme la mise en place d'organisations de producteurs pour la commercialisation et le crédit, le développement de consortiums de recherche public-privé pour la diffusion de nouvelles variétés, la facilitation des relations entre les petits producteurs et les transformateurs, et la mise en place d'un système de certification par une tierce partie, toutes ces activités étant financées par des fonds publics et privés.

50. Une étude de la Banque mondiale analysant les principales innovations dans les chaînes de valeur qui ont facilité l'exportation de mangues du Mali a montré l'importance des PPP pour développer effectivement des chaînes de valeur axées sur l'exportation et le rôle de catalyseur des partenaires de développement dans ce contexte (Banque mondiale, 2010b). Cette étude a souligné le rôle de l'aide-projet dans la mobilisation de ressources financières (avec la flexibilité nécessaire) et du savoir-faire requis pour partager les risques afin de faciliter l'innovation, par exemple dans la mise en place et la gestion de l'infrastructure (comme le Centre logistique polyvalent pour les fruits et légumes au Mali, appelé "PLAZA"). Un autre aspect important du PPP au Mali a été la création du "groupe d'étude sur les mangues", qui a facilité la coopération entre les secteurs public et privé et a permis aux exportateurs de coordonner leurs expéditions destinées à un acheteur commun. Compte tenu des difficultés auxquelles sont confrontées les nouvelles chaînes de valeur, l'étude a mis en évidence le rôle important des PPP et des partenaires de développement pour remédier aux défaillances du marché, soulignant qu'il ne s'agit pas de supplanter le secteur privé, qui a un rôle prépondérant à jouer, mais qu'il s'agit de combiner les efforts et les interventions de manière proactive.

51. L'importance d'investissements publics et privés complémentaires a été mise en évidence dans le contexte du développement des chaînes de valeur agricoles en Afrique, de même que la nécessité de mettre en place des mécanismes de coordination des investissements lorsque le montant des investissements privés est important. Le secteur public a certes un rôle à jouer dans cette coordination, mais l'expérience montre que, bien souvent, il y a au départ un manque de confiance, dans la plupart des pays africains, entre le secteur privé et les pouvoirs publics, ainsi qu'un manque de compréhension mutuelle ou de "connaissance commune" (FAO, 2009a). Ces facteurs font obstacle au développement et au bon fonctionnement des partenariats, comme le montre l'exemple des PPP dans le secteur horticole tourné vers l'exportation mis en place en Afrique de l'Est avec le soutien des Pays-Bas (encadré 4).

Encadré 4: Partenariats public-privé établis en Afrique de l'Est dans le secteur horticole tourné vers l'exportation

Dans le prolongement du Sommet mondial sur le développement durable, le gouvernement néerlandais a facilité un programme de partenariats public-privé destiné à renforcer les capacités et à améliorer l'accès aux marchés dans le secteur horticole tourné vers l'exportation, dans cinq pays d'Afrique de l'Est (Éthiopie, Kenya, Ouganda, Tanzanie et Zambie). Ce programme avait pour but de faciliter l'accès au marché européen et de promouvoir le développement durable. Établi sous forme de partenariat, il visait à remédier au manque de responsabilité dans les systèmes horticoles nationaux. La stratégie adoptée visait à corriger deux types de défaillance: une défaillance du marché en matière d'innovation et une défaillance du gouvernement liée au manque de responsabilité entre les décideurs et le secteur horticole. La portée et l'objectif précis des partenariats étaient différents selon la situation de chaque pays.

Une évaluation de ces partenariats a montré qu'un engagement des secteurs public et privé était indispensable pour résoudre les problèmes rencontrés. Dans les pays qui enregistraient une forte croissance des exportations et qui étaient ouverts au dialogue public-privé, le partenariat a renforcé les relations entre le secteur public et le secteur privé et a amélioré la situation du secteur horticole. Par exemple, en Tanzanie, il a permis d'instaurer un dialogue entre le gouvernement et l'industrie, qui a abouti à l'établissement d'un programme commun pour le secteur horticole. En Éthiopie, le partenariat a permis de renforcer la capacité d'innovation dans le secteur de la floriculture. Au Kenya, où l'horticulture d'exportation est un secteur important et dynamique, le partenariat a permis de resserrer les liens entre les organismes concernés et d'améliorer ainsi la coordination. En revanche, en Ouganda, le partenariat a eu du mal à dynamiser le secteur et à créer de la valeur ajoutée, ce qui tient en grande partie au manque d'engagement des principales parties prenantes. En Zambie, le projet de partenariat a profité aux organismes concernés mais n'a pas eu de retombées plus larges sur le secteur horticole.

L'expérience de ces partenariats a montré que la collaboration entre les secteurs public et privé et la société civile pour la prise de décisions et la mise en œuvre est une approche nouvelle dans de nombreux pays africains et qu'il était difficile de corriger les déséquilibres de pouvoir traditionnels, en particulier lorsque les parties n'ont pas l'habitude de collaborer. L'établissement de partenariats dans ce contexte nécessite des mécanismes souples et des capacités institutionnelles qui peuvent être soutenus par les donateurs par la création d'outils et une meilleure compréhension des règles de gouvernance des PPP. Ces partenariats ont permis de dégager, entre autres, les enseignements suivants:

- L'efficacité des partenariats dépend en grande partie du contexte, notamment de la volonté des organismes gouvernementaux de participer activement, de l'existence d'un environnement propice au dialogue public privé, de la connaissance des caractéristiques du secteur et de la capacité d'intervenir au moment opportun.
- L'engagement de représentants du gouvernement à un niveau élevé est nécessaire pour renforcer la crédibilité et la légitimité. Sans ce soutien, il est plus difficile d'établir des partenariats mais cela n'est pas impossible.
- Le succès (ou l'échec) du processus de partenariat dépend en grande partie des individus. Il est important de faciliter le respect mutuel et d'établir des relations de confiance. La confiance n'est pas acquise d'avance et il faut du temps pour qu'elle se développe entre les partenaires.
- Des facteurs tels que le sens de l'initiative, l'engagement, une communication ouverte et fréquente et des incitations claires sont importants pour la réussite des partenariats.
- Dans les partenariats examinés, les risques et l'engagement financier étaient relativement limités pour les parties prenantes puisqu'il y avait un financement du gouvernement néerlandais. Quand des donateurs fournissent les fonds d'amorçage, il est important de déterminer les besoins de financement ultérieurs, avant que ces fonds ne soient entièrement utilisés.
- L'appropriation des partenariats par les parties prenantes peut aider à contrebalancer les facteurs qui compromettent leurs chances de succès.

Source: Pfisterer et al., 2009.

52. Deux exemples de PPP axés sur le développement de chaînes de valeur, l'un dans le secteur horticole au Kenya et l'autre dans le secteur de la culture de tomates en Basse-Californie, au Mexique, sont décrits et analysés ci-après. Ces deux partenariats ont été établis pour permettre aux représentants des secteurs et aux organismes de réglementation concernés de discuter des problèmes concernant le respect des normes SPS et l'accès aux marchés et de parvenir à un consensus pour répondre au mieux à ces problèmes. Le Groupe de travail sur l'horticulture au Kenya est un exemple de PPP réussi, qui était financé initialement par des donateurs et qui a su s'affranchir de cette aide grâce à un fort sentiment d'appropriation et à la reconnaissance de son utilité pour les divers partenaires publics et privés. De même, le Comité phytosanitaire de Basse-Californie a été un mécanisme efficace, qui a permis aux organismes publics, aux producteurs de tomates, aux sociétés d'emballage et aux exportateurs de Basse-Californie de prendre rapidement des mesures ciblées et coordonnées après la détection de salmonelle dans des tomates exportées aux États-Unis, ce qui a limité les effets négatifs sur les exportations vers les principaux marchés.

Cas n° 3: Groupe de travail national sur l'horticulture au Kenya¹⁶

Période: De 2002 à aujourd'hui.

Objectif: Permettre au secteur et au gouvernement de répondre de façon coordonnée aux nouveaux problèmes affectant l'accès aux marchés liés au respect des normes SPS.

Principaux acteurs:

- Secteur public: Service d'inspection phytosanitaire du Kenya, Office des pesticides, Agence de développement des cultures horticoles, Ministère de l'agriculture, Office national de gestion de l'environnement, Ministère de la santé publique, Ministère du commerce, Bureau de normalisation du Kenya, Conseil de promotion des exportations et Institut kényan de recherche agricole.

- Secteur privé: Association des exportateurs de produits frais du Kenya (FPEAK), Fédération nationale des producteurs agricoles du Kenya, Conseil kényan de la floriculture, Association agrochimique du Kenya, représentants des horticulteurs (notamment Homegrown, Sunripe, Groupe des horticulteurs du lac Naivasha, Association des producteurs horticoles du Kenya, Association et Réseau kényan pour l'agriculture biologique).

- Partenaires de développement: Programme de développement du secteur horticole au Kenya (Président du groupe de coordination des donateurs); le PIP a soutenu l'établissement du Groupe de travail et a assisté à certaines réunions pendant la phase de démarrage.

Contexte / objectifs

Le Groupe de travail national sur l'horticulture a été créé en juillet 2002. Il s'agit d'un mécanisme de coordination informel qui a pour mission d'aider le secteur horticole (les producteurs, les sociétés de transformation et les exportateurs) et les organismes de réglementation à discuter des nouveaux problèmes affectant l'accès aux marchés et le respect des normes SPS, et à trouver un consensus pour répondre au mieux à ces problèmes. Alors que le secteur horticole compte environ 150 000 petits producteurs et 240 exportateurs, le Groupe de travail a permis de créer des liens entre le gouvernement et les représentants du secteur et de trouver des solutions aux nouveaux problèmes relatifs aux normes SPS.

Des représentants du Service d'inspection phytosanitaire du Kenya (KEPHIS) et de l'Association des exportateurs de produits frais du Kenya (FPEAK) ont pris l'initiative de ce partenariat. Pendant environ trois ans, le PIP, qui reçoit des fonds de l'UE, a financé la mise en place du Groupe de travail et son fonctionnement.

Organisation, activités

Le Groupe de travail s'est d'abord penché sur les problèmes liés aux résidus de pesticides et sur les questions phytosanitaires. Ensuite, il a travaillé sur d'autres questions, notamment l'élaboration d'une stratégie concernant le "kilomètre carbone" et le "kilomètre alimentaire", la validation des données dans le sous-secteur de l'horticulture, la politique horticole, les normes commerciales, la recherche de nouveaux marchés et le renforcement des capacités (au moyen de projets dans diverses institutions).

Les membres du Groupe de travail ont collaboré pour élaborer un plan de surveillance des résidus de pesticides, pour mettre en œuvre des contrôles phytosanitaires plus poussés reposant sur l'inspection des lieux de production plutôt qu'à la fin de la chaîne de production, et pour réaliser les études nécessaires pour assurer un accès durable

¹⁶ Sur la base des renseignements fournis par Stephen Mbithi, Fresh Produce Exporters Association of Kenya, et Washington Otieno, expert du STDF spécialiste des pays en développement, 2010-2011.

aux marchés (évaluation de la capacité du Kenya de satisfaire aux exigences des marchés, étude diagnostique concernant le règlement (UE) n° 882/2004, étude sur l'état d'avancement des projets des donateurs dans le sous-secteur de l'horticulture (juillet 2005)).

Le Groupe de travail organise des réunions, qui se tiennent maintenant en fonction des besoins et des questions à examiner. Le taux de participation a été de l'ordre de 65 à 80 pour cent au cours des cinq dernières années. Depuis la fin du financement des donateurs en 2005, les frais de fonctionnement du Groupe de travail sont financés par le KEPHIS et par le Ministère de l'agriculture.

Résultats

Le Groupe de travail est considéré comme un partenariat public-privé efficace; il a obtenu de nombreux résultats importants, qui ont aidé le Kenya à maintenir et à accroître ses exportations de produits horticoles sur le marché international. Au fil du temps, il est devenu une référence pour résoudre les problèmes transversaux qu'aucune partie prenante ne peut régler seule. Parmi les résultats obtenus, on peut citer:

- une meilleure coordination des mesures SPS qui ont une incidence sur la production et le commerce de produits horticoles;
- la participation du secteur privé à l'élaboration des politiques publiques ayant une incidence sur le commerce;
- des interventions efficaces en cas de non-respect des normes SPS;
- le soutien des donateurs à des projets visant à renforcer les capacités de gestion SPS; et
- l'augmentation des recettes générées par le commerce des produits horticoles.

Compte tenu des résultats du Groupe de travail, les pays voisins ont cherché à savoir comment ils pourraient reproduire ce modèle chez eux. En outre, en 2008, un Conseil régional pour l'horticulture en Afrique (AHC) a été créé pour promouvoir la collaboration en matière de recherche et de technologie, l'échange d'informations, la protection de l'environnement et la négociation collective. À la fin de 2011, le Conseil rassemblait les associations horticoles nationales de l'Éthiopie, du Kenya, de l'Ouganda, du Rwanda, de la Tanzanie, de la Zambie et du Zimbabwe, et il était présidé par la FPEAK. L'AHC encourage le dialogue avec les organismes publics nationaux, par le biais des Conseils de promotion des exportations (CPE) et avec les conseils d'entreprises régionaux comme le Conseil des entreprises d'Afrique de l'Est (EBC). L'EBC assure, entre autres, la liaison entre les administrations et le secteur privé en ce qui concerne les normes, bien qu'au sein de la CAE, il s'agisse surtout de normalisation, de métrologie, d'assurance qualité et d'essai, y compris le calibrage des produits horticoles (OTC). Ces activités ne concernent généralement pas le domaine SPS. La coordination SPS dans la région et dans les différents pays se heurte au fait que l'accent est mis sur les normes de qualité, au détriment des normes SPS.

Défis, expérience et enseignements

Depuis sa création, le Groupe de travail a relevé un certain nombre de défis. Les deux principaux étaient les suivants: i) déterminer comment surmonter les conflits entre les mandats des organismes publics; et ii) faire en sorte que le secteur privé ait davantage confiance dans les intentions des organismes de réglementation. Il a dû en outre trouver des moyens de continuer à fonctionner sans le soutien initial des donateurs, de garantir la participation régulière des membres à ses réunions et de rester centré sur son mandat principal.

Parmi les facteurs qui ont contribué au succès du Groupe de travail, on peut citer: i) le respect mutuel entre les membres, sans intervention excessive des organismes du secteur public; ii) la reconnaissance de l'importance de l'échange d'informations sur la situation du marché (et ce, même entre concurrents) et sur les avantages comparatifs des différentes parties prenantes; iii) le fait que le secteur privé était disposé à payer des services de qualité fournis par le secteur public; et iv) la reconnaissance et la prise de conscience du fait que, sur les marchés étrangers, les marques importent moins que la réputation et la fiabilité du pays exportateur.

L'expérience du Groupe de travail a montré les avantages tangibles d'un mécanisme réunissant des acteurs privés et publics pour répondre aux nouveaux problèmes SPS. Elle a également montré qu'il fallait mettre l'accent sur l'autoréglementation et sensibiliser davantage les acteurs privés aux réglementations des marchés de destination pour assurer durablement le respect des normes SPS.

Cas n° 4: Comité phytosanitaire de Basse-Californie (CESVBC), Mexique

Période: De 1995 à aujourd'hui.

Objectif: Maintenir l'accès des tomates fraîches de Basse-Californie (Mexique) au marché des États-Unis.

Principaux acteurs:

- Secteur public: Service national de l'hygiène, de la sécurité sanitaire et de la qualité des produits agroalimentaires (SENASICA), gouvernement de l'État de Basse-Californie, Secrétariat à l'agriculture de Basse-Californie.

- Secteur privé: Conseil agricole de Basse-Californie, Syndicat agricole régional des producteurs de légumes de Basse-Californie (UAREDA), Université autonome de Basse-Californie (UABC).

Contexte / objectifs

En avril 2008, une épidémie de salmonellose (*Salmonella* Saint Paul) s'est déclarée aux États-Unis, d'abord au Nouveau-Mexique et au Texas, puis dans d'autres États des États-Unis et au Canada. Comme l'épidémie avait d'abord été attribuée à la consommation de tomates rouges crues contaminées, puis à l'association avec les piments jalapeno et serrano, l'Agence des médicaments et des produits alimentaires des États-Unis (FDA) a lancé une alerte nationale, demandant de ne pas consommer ces produits. En raison de la mise en cause des tomates crues, la FDA a d'abord conseillé aux consommateurs de ne pas manger des tomates Roma et des tomates rondes rouges. Afin de limiter les répercussions sur l'industrie de la tomate, la FDA a diffusé une liste des fournisseurs de tomates qui n'étaient pas en cause, incluant les régions où la production n'avait pas encore commencé lorsque l'épidémie s'était déclarée et qui ne pouvaient donc pas être à l'origine de la maladie. Malgré cela, on estime que le coût économique a été élevé pour l'industrie de la tomate mexicaine (jusqu'à 200 millions de dollars EU). Suite à ces avertissements, de nombreux restaurants ont cessé de servir des tomates crues, tandis que d'autres ont décidé d'utiliser plutôt des tomates en conserve, notamment dans les sauces.

En juin 2008, le gouvernement de Basse-Californie a demandé à la FDA de lever l'interdiction et d'ajouter cet État mexicain à la liste des fournisseurs de tomates approuvés par la FDA, faisant valoir que les tomates de Basse-Californie n'avaient pas encore été récoltées ni expédiées vers les États-Unis au moment de l'incident. La récolte des tomates en Basse-Californie commence en effet à la fin d'avril, c'est-à-dire après le début de l'épidémie. La FDA a demandé à la Basse-Californie, pour que sa demande soit approuvée:

- de fournir une liste des producteurs de tomates certifiés et des sociétés de conditionnement autorisés à exporter des tomates aux États-Unis;
- de délivrer des certificats d'origine officiels attestant que les tomates ont bien été cultivées, récoltées et conditionnées en Basse-Californie (en indiquant le lieu et la date de la récolte, ainsi que le nom et l'adresse de la société de conditionnement);
- de limiter les points d'entrée des tomates de Basse-Californie aux États-Unis aux ports d'Otay Mesa et de Calexico en Californie, afin de faciliter le suivi des cargaisons.

Après avoir négocié avec la FDA, le gouvernement de Basse-Californie a tenu des réunions avec les représentants locaux du SENASICA, les producteurs de tomates et les sociétés de conditionnement afin de mettre en œuvre les recommandations de la FDA. En juillet 2008, ils ont établi le protocole sur les tomates fraîches de Basse-Californie, régissant la certification sanitaire. Ce protocole prévoyait l'adoption de bonnes pratiques agricoles (BPA) et de bonnes pratiques de fabrication (BPF) pour la production, la récolte, le conditionnement et la manutention des tomates rouges crues destinées à l'exportation. Il a été publié le 12 septembre 2008 et la certification sanitaire est devenue obligatoire pour tous les producteurs de tomates et les entreprises de conditionnement voulant exporter des tomates fraîches aux États-Unis. Le Comité phytosanitaire de Basse-Californie (CESVBC), PPP établi en 1995, a été chargé d'aider les producteurs de tomates à obtenir le certificat sanitaire.¹⁷ Ainsi, l'épidémie de salmonellose a renforcé l'importance et les fonctions de ce PPP, créé plusieurs années auparavant.

Organisation, activités

Le protocole sur les tomates fraîches de Basse-Californie et les normes officielles mexicaines (NOM) régissent les fonctions et les activités actuelles du Comité phytosanitaire de Basse-Californie. Le protocole définit également toutes les conditions à remplir pour obtenir un certificat sanitaire ou pour pouvoir produire et conditionner des tomates rouges fraîches (eau, engrais, emballages, etc.).

17 Pour plus de renseignements sur ce comité, voir: <http://www.cesavebc.com>.

Le Comité est chargé de former les agriculteurs aux bonnes pratiques agricoles et aux bonnes pratiques de fabrication pour l'obtention du certificat sanitaire délivré par le SENASICA. Si les producteurs/les emballeurs remplissent toutes les conditions énoncées dans le protocole, le SENASICA délivre un certificat officiel attestant qu'ils respectent les prescriptions de la FDA, ce qui leur permet d'exporter vers le marché des États-Unis. Après la délivrance du certificat, le Comité publie en ligne la liste des producteurs et des emballeurs autorisés. Le PPP est chargé de mettre à jour cette liste afin de permettre à la FDA de vérifier l'origine des produits. Un site Web a été créé pour diffuser la réglementation, les BPA et les BPF ainsi que des renseignements sur les activités de formation.¹⁸

Résultats

Le Comité phytosanitaire a obtenu les résultats suivants eu égard à l'épidémie de salmonellose, sans parler des autres résultats qui ne sont pas liés à cet incident:

- Il a contribué à la conception et à la mise en œuvre du protocole sur les tomates fraîches de Basse-Californie et du système de certification sanitaire.
- 90 pour cent des producteurs de tomates des emballeurs de Basse-Californie sont maintenant certifiés.
- Ce modèle est reproduit pour les producteurs de piment, ces derniers ayant aussi été mis en cause dans l'épidémie de salmonellose.
- L'État de Basse-Californie est inscrit sur la liste des fournisseurs de tomates fraîches agréés par la FDA.

Défis, expérience et enseignements

Comme le PPP existait avant l'épidémie de salmonellose, le gouvernement mexicain et les associations privées ont pu réagir rapidement à l'interdiction imposée par les États-Unis et appliquer efficacement le protocole sur les tomates fraîches de Basse-Californie, regagnant ainsi en peu de temps la confiance de la FDA. Il convient de souligner que la réaction rapide des autorités locales a permis d'éviter de longues négociations au niveau fédéral. Ce partenariat a facilité le dialogue et l'interaction entre les secteurs public et privé pendant la négociation avec la FDA. Les producteurs ont pris conscience du fait qu'ils avaient besoin du soutien de l'État pour faire face aux problèmes de sécurité sanitaire des aliments et pour mener des négociations fructueuses avec les autorités étrangères. En outre, la participation d'une université (Universidad Autónoma de Baja California) à ce PPP a été particulièrement utile, en particulier pour former les agriculteurs aux prescriptions relatives aux BPA et aux BPF.

L'expérience acquise lors de l'épidémie de salmonellose qui a frappé le secteur de la tomate a permis au Comité phytosanitaire d'être prêt à faire face aux problèmes analogues qui ont frappé par la suite le secteur du piment. On a constaté, à cette occasion, que le secteur privé était beaucoup plus disposé à adopter les BPA et les BPF.

Un défi important pour le PPP a été de convaincre les agriculteurs d'absorber les coûts financiers liés au respect des prescriptions relatives à la certification sanitaire. Le coût de l'adaptation des techniques et de l'infrastructure de production et de transformation pour respecter les BPA et les BPF a été un obstacle majeur, en particulier pour les petits agriculteurs. Pour permettre le processus de certification, le gouvernement de Basse-Californie a accordé des subventions (d'un montant d'environ 1 200 dollars EU par agriculteur). Malgré quelques préoccupations concernant la viabilité financière de l'opération, le gouvernement a estimé que cette aide aux agriculteurs était un investissement nécessaire et justifié pour éviter des dommages économiques substantiels.

La négociation avec le gouvernement fédéral mexicain (par l'intermédiaire du SENASICA) pour qu'il accepte le protocole sur les tomates fraîches de Basse-Californie, a posé d'autres difficultés, qu'il a été possible de surmonter grâce à l'action coordonnée, au niveau de l'État, des acteurs publics et privés, dans le cadre du PPP.

3.3 Les PPP axés sur l'infrastructure SPS

53. L'accès à une meilleure infrastructure pour la production, la transformation et/ou l'exportation de produits agroalimentaires est un objectif commun à de nombreux PPP. Certains PPP sont créés avant tout pour remédier au manque d'infrastructure (par exemple, pour la transformation des produits alimentaires, le stockage en entrepôts frigorifiques ou les essais) ou pour attirer de nouveaux investissements. D'autres mettent l'accent sur l'infrastructure dans le cadre d'une plus large gamme d'activités, comme on l'a vu dans la section précédente. Dans certains cas, les PPP axés sur le développement de l'infrastructure réunissent les parties prenantes des pays en développement et les

18 <http://www.cesavebc.com/cesvbc/index.htm>.

multinationales agroalimentaires dans le but d'améliorer la qualité et la sécurité sanitaire des produits destinés à la consommation locale et/ou à l'exportation. En Inde, les partenariats public-privé sont considérés comme un moyen de remédier aux problèmes critiques de l'industrie agroalimentaire (comme le manque d'entrepôts frigorifiques ou d'installations de contrôle qualité) afin d'améliorer l'offre locale et de faciliter les exportations. Le gouvernement indien a pris des mesures pour encourager les PPP dans le domaine agroalimentaire afin de promouvoir les investissements dans l'infrastructure (entrepôts frigorifiques et unités de transformation des produits alimentaires), et les gouvernements de certains États fédérés ont créé des "parcs d'industries alimentaires" avec des investissements privés pour promouvoir les exportations de fruits et légumes transformés (Ray, 2010). Six parcs de ce genre sont créés actuellement dans l'État du Bengale occidental avec un investissement de plus de 20 millions de dollars EU. En outre, cet État a créé huit zones d'agroexportation (AEZ), moyennant un investissement de 47 millions de dollars EU (dont 72 pour cent proviennent du secteur privé), afin de promouvoir les exportations de fruits et légumes transformés. Les principaux investisseurs privés sont notamment des multinationales comme Pepsico (à travers Frito-Lay India) et Del Monte Pacific Ltd., qui est en train d'installer une usine de transformation d'ananas et de mangues, avec un investissement de 1,1 million de dollars EU (Ministère indien des finances).¹⁹

54. Le coût de l'infrastructure nécessaire pour permettre aux pays de démontrer que leurs exportations de produits alimentaires et agricoles respectent les normes internationales et les autres exigences des partenaires commerciaux est l'un des principaux coûts liés au maintien et à l'amélioration des capacités SPS à l'échelon national. La conception et la mise en place de systèmes de surveillance et d'essai pour assurer la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale et végétale conformément aux normes internationales ont un coût élevé. Les frais de fonctionnement et de mise à niveau de ces systèmes sont également considérables. Cela est d'autant plus problématique que les budgets des pays en développement sont limités. Bien souvent, les ressources publiques sont trop sollicitées et ne suffisent pas pour financer les investissements importants qui sont nécessaires pour développer l'infrastructure SPS, compte tenu des autres besoins de développement, peut-être plus urgents. Dans certains cas, en particulier dans les petits pays qui exportent peu de produits agroalimentaires, la demande des utilisateurs et le nombre d'essais effectués peuvent tout simplement être insuffisants pour couvrir les frais de fonctionnement ou récupérer le capital investi de manière à assurer la viabilité financière des laboratoires.

55. Selon un récent rapport de la Banque mondiale analysant le coût des activités SPS liées au commerce en RDP lao, il faudrait environ 1 million de dollars EU par an pour couvrir les frais de fonctionnement d'un petit système SPS (Banque mondiale, 2010a). Ce rapport estime aussi que les frais de fonctionnement des laboratoires de petite, moyenne et grande tailles s'élèvent, respectivement, à 78 000, 217 000 et 630 000 dollars EU. Or, les budgets disponibles à cette fin sont généralement très limités, en particulier dans les pays les moins avancés. L'étude de la Banque mondiale indique que, dans le cas de la RDP lao, l'État disposait d'environ 50 000 dollars EU en 2010 pour financer les activités SPS liées au commerce, soit 5 pour cent seulement du montant annuel requis.

56. La FAO pose deux questions essentielles concernant l'infrastructure agricole tournée vers le marché: i) le secteur privé peut-il aider à améliorer la qualité et/ou à réduire le coût de cette infrastructure, ou à attirer des investissements pour moderniser les infrastructures existantes ou mettre en place de nouvelles infrastructures de manière à encourager l'investissement privé de la part des agriculteurs et des transformateurs? et ii) si le secteur privé "peut" apporter une aide, quel doit être le rôle du secteur public pour rendre cette participation possible (FAO, 2009b)? Ces questions sont utiles pour toute analyse des infrastructures SPS. Les études de cas présentées ci-après, qui concernent l'Ouganda, le Chili et le Mexique, donnent quelques indications au sujet du rôle que doit jouer le secteur public pour faciliter la participation du secteur privé à la fourniture de ces infrastructures.

57. Les partenariats public-privé présentent un certain nombre d'avantages, mais ils ne sont en aucun cas une panacée pour régler les problèmes d'investissement dans l'infrastructure rurale. Les écueils possibles sont notamment: i) l'absence de véritable volonté politique et le risque que les responsables politiques reviennent sur les engagements qui s'avèrent impopulaires (par exemple, en raison de redevances élevées); ii) le manque de capacités (des deux côtés, mais surtout dans les organismes publics) pour mettre au point et négocier des accords qui présentent un intérêt pour le gouvernement et la population, tout en assurant un retour sur investissement suffisant pour attirer les investisseurs privés; iii) les coûts fixes élevés des procédures d'appel d'offres établies pour assurer la transparence dans l'attribution des marchés; iv) la nécessité de compenser les coûts de démarrage d'un PPP (qui comprennent notamment les coûts associés à la négociation d'un contrat final avec le soumissionnaire retenu) par des gains d'efficacité obtenus grâce à la participation du secteur privé; et v) le risque qu'en l'absence de cadre réglementaire adéquat, les investisseurs privés pratiquent des politiques de prix qui excluent les groupes pauvres, compromettant le caractère "public" des avantages des investissements dans l'infrastructure (Warner *et al.*, 2008, cité dans FAO, 2009a).

19 Voir: <http://www.pppinindia.com/business-opportunities-west-bengal.php>.

58. Les études de cas ci-dessous analysent les PPP établis pour appuyer le développement et le fonctionnement des infrastructures SPS en Ouganda, au Chili et au Mexique. Les deux premiers cas sont des exemples intéressants de PPP établis pour la réalisation d'essais en laboratoire. Ils ont été mis en place à un moment où le secteur public manquait de ressources pour financer tous les laboratoires nécessaires, où les capacités humaines étaient limitées et où il était pratique de faire appel à l'expertise et à l'infrastructure disponibles ailleurs (secteur privé ou milieux universitaires).

59. Compte tenu du coût élevé des laboratoires, notamment du coût de la formation du personnel et de modernisation du matériel pour réaliser des essais de plus en plus complexes, il est souvent plus rentable pour les gouvernements de se concentrer sur les essais plus classiques ou plus courants et de confier les autres au secteur privé. Dans certains pays, les gouvernements sous-traitent tous les essais analytiques, utilisant l'infrastructure et le personnel des laboratoires appartenant aux universités ou au secteur privé, et exploités par eux. Dans d'autres cas, ils adoptent une approche hybride en partageant l'infrastructure et/ou en convenant d'une répartition des responsabilités pour les diverses analyses de laboratoire. Par exemple, le réseau de laboratoires du SERNAPESCA, au Chili, est entièrement sous-traité au secteur privé, c'est-à-dire que des laboratoires privés réalisent tous les essais sur les produits de la pêche et de l'aquaculture. Toutefois, les essais sur les aliments, la viande et les autres produits carnés ainsi que sur les produits d'origine végétale, sont effectués par des laboratoires publics et privés selon le diagnostic requis (tableau 4).

Tableau 4. Partenariats avec des laboratoires privés au Chili

	Laboratoires publics (a)	Laboratoires privés (b)
Préservation des végétaux	Laboratoire national "Lo Aguirre": analyses pour détecter les champignons, les bactéries, les virus, les plantes adventices, les nématodes et les insectes susceptibles d'avoir une importance économique; certains essais sur les semences.	<ul style="list-style-type: none"> - 3 laboratoires: analyses de sol pour détecter les nématodes. - 4 laboratoires: analyses des semences. - 2 laboratoires: dépistage du virus D de la sharka du prunier (PPV D) dans les fruits. - 1 laboratoire: analyses pour le compte de pépinières forestières afin de détecter <i>Fusarium circinatum</i>.
Santé des animaux	Laboratoire national "Lo Aguirre": analyse des maladies animales endémiques et exotiques (principalement le syndrome dysgénésique et respiratoire du porc (SDRP), la salmonellose, la tuberculose et la brucellose).	<ul style="list-style-type: none"> - 3 laboratoires: dépistage de la grippe aviaire (ELISA). - 32 laboratoires: dépistage de la brucellose bovine. - Il y a aussi des unités d'essai dans les foires agricoles pour dépister la brucellose bovine.
Sécurité sanitaire des aliments	Laboratoire national "Lo Aguirre": i) analyse physique et chimique des vinaigres, alcools, spiritueux, liqueurs et autres boissons distillées afin de vérifier leur conformité avec les normes chiliennes (Loi n° 18.455); ii) analyse des résidus agrochimiques dans les produits agroalimentaires frais; iii) analyse physique et chimique de l'eau et des aliments pour animaux; iv) détection d'organismes pathogènes (salmonelle, <i>E. coli</i> , <i>Staphylococcus aureus</i> , etc.) dans les produits agroalimentaires; v) organismes génétiquement modifiés (OGM); et vi) degré de pureté variétale des semences de maïs destinées à l'exportation.	<ul style="list-style-type: none"> - 13 laboratoires: détection d'organismes pathogènes dans les produits agroalimentaires (principalement <i>E. coli</i> et salmonelle). - 10 laboratoires: analyse qualité des alcools, vins et vinaigres destinés à l'exportation. - Les laboratoires d'analyse des "pesticides et engrais" effectuent des analyses physiques et chimiques des produits agrochimiques pour déterminer la présence de résidus dans les produits agricoles.

a) Le Service chilien de l'agriculture et de l'élevage (SAG) a un laboratoire public central ("Lo Aguirre") et neuf laboratoires régionaux et différents départements chargés de soutenir les programmes publics dans trois domaines SPS: la préservation des végétaux, la santé animale et la sécurité sanitaire des aliments.

b) Laboratoires privés agréés en octobre 2011.

Source: Établi par les auteurs.

Cas n° 5: Partenariat public-privé pour la fourniture de services d'essais en laboratoire en Ouganda²⁰

Période: 2000

Objectif: Fournir des services d'essais en laboratoire de qualité, et objectifs pour la certification du poisson et des produits de la pêche exportés par l'Ouganda

Principaux acteurs:

- Secteur public: Département de la pêche
- Secteur privé: Laboratoire Chemiphar

Contexte / objectifs

En 1999, l'Union européenne a interdit les importations de poisson et de produits de la pêche provenant du lac Victoria suite à des rapports faisant état de l'utilisation de pesticides par les pêcheurs. Cette interdiction a eu des conséquences importantes pour l'Ouganda et les pays riverains du lac Victoria. Avant cette mesure, les exportations ougandaises de poisson et de produits de la pêche vers l'UE s'élevaient à 18 millions de dollars EU. Afin d'obtenir la levée de l'interdiction, les autorités ougandaises ont dû démontrer qu'elles pouvaient garantir la sécurité sanitaire du poisson et des produits de la pêche conformément aux exigences de l'UE. Ceci a nécessité plusieurs interventions dans la chaîne d'approvisionnement, notamment: l'application des bonnes pratiques de fabrication et de la méthode HACCP dans les usines de transformation du poisson; l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de contrôle des résidus dans les poissons, les sédiments et l'eau; et l'amélioration du diagnostic en laboratoire.

Compte tenu de la capacité limitée des laboratoires d'essai publics, qui n'étaient pas en mesure de respecter les normes pour l'essai des échantillons officiels, le gouvernement a fait appel au secteur privé pour résoudre les problèmes rencontrés. Le but du partenariat était de fournir des services d'essai en laboratoire de qualité et objectifs pour la certification du poisson et des produits de la pêche originaires de l'Ouganda.

Ce partenariat a été établi à l'initiative du Département de la pêche, autorité responsable des exportations de poisson et de produits de la pêche. Chemiphar (U) Ltd., laboratoire d'analyses international privé et indépendant appartenant au Chemiphar Group of Laboratories, dont le siège se trouve en Belgique, était le principal partenaire privé. Dans le cadre d'un mémorandum d'accord signé en 2000 avec le Département de la pêche, Chemiphar a été désigné pour réaliser les essais en laboratoire, y compris la recherche de résidus de pesticides, sur tous les échantillons de poisson et de produits de la pêche destinés à l'exportation. Le Bureau national de normalisation a joué un rôle dans la reconnaissance du laboratoire pour l'obtention de certificats d'aptitude avant que Chemiphar ne soit accrédité par l'Organisation belge d'accréditation des laboratoires d'essais (qui est devenu l'Organisme belge d'accréditation – BELAC).

Organisation, activités

Le partenariat a pour mission de fournir des services de laboratoire de qualité répondant aux besoins des clients. Depuis qu'il a été établi, Chemiphar s'efforce constamment d'améliorer ses services et de renforcer ses capacités afin de répondre aux exigences du marché et de démontrer l'innocuité et la qualité des produits ougandais exportés. Le laboratoire garantit la qualité de ses services en utilisant seulement des méthodes d'essai acceptées au plan international, du matériel moderne et à des réactifs de qualité, en mettant en place un système de gestion conforme aux normes internationales et en employant du personnel de laboratoire hautement qualifié. Lorsque les essais ne peuvent pas être réalisés sur place et/ou pour optimiser les méthodes d'analyse, Chemiphar envoie les échantillons au laboratoire du siège en Belgique.

Bien que le mémorandum d'accord avec le Département de la pêche concerne principalement le contrôle du poisson et des produits de la pêche, Chemiphar a élargi l'éventail et la portée de ses services suite à son accréditation internationale par un tiers (Chemiphar a été accrédité par le BELAC et par l'Association internationale d'essais de semences conformément aux normes internationales (normes ISO/CEI 17025:2005 et ISO/CEI 17020:2004)).

La satisfaction des consommateurs et l'accréditation internationale ont contribué à l'augmentation de la demande de la part des autres services gouvernementaux et des entreprises agroalimentaires d'Ouganda et d'autres pays d'Afrique de l'Est et de la corne de l'Afrique. Ainsi, Chemiphar offre maintenant: i) une plus large gamme de services d'essais chimiques, biochimiques et microbiologiques pour les exportations d'autres produits d'origine végétale et

²⁰ Sur la base d'un exposé présenté par Dick Nyeko lors de l'atelier STDF/LNV/WBI (La Haye, 5 octobre 2010).

animale, et dans d'autres secteurs (par exemple, surveillance de l'environnement, produits pharmaceutiques et cosmétiques, toxicologie médico-légale industrielle et alimentaire); et ii) des services de conseil pour aider les entreprises agroalimentaires à améliorer la qualité de leurs produits et leurs procédés de fabrication grâce à la mise en place, au contrôle et à l'application des méthodes HACCP et de programmes de contrôle de l'hygiène, au respect des bonnes pratiques de fabrication et/ou d'hygiène et à la traçabilité.

Les investissements initiaux (environ 3 millions de dollars EU) nécessaires pour établir le laboratoire en Ouganda sont venus de la maison-mère de Chemiphar en Belgique. Dès le départ, le laboratoire a été géré comme une entreprise à but lucratif. Les utilisateurs des secteurs public et privé étaient disposés à payer pour obtenir des services de qualité, indispensables pour accéder aux marchés internationaux.

Résultats

Chemiphar offre localement des services d'essais en laboratoire objectifs, fiables et conformes aux normes internationales, ce qui était indispensable pour accéder de nouveau au marché de l'UE. Cette initiative, conjuguée aux efforts faits pour remédier à d'autres problèmes dans la chaîne d'approvisionnement, a amené l'UE à lever, en octobre 2000, l'interdiction des importations de poisson et de produits de la pêche en provenance de l'Ouganda. Cela a eu des retombées très positives pour les communautés et les entreprises travaillant dans le secteur de la pêche en Ouganda.

Le laboratoire a renforcé la capacité des entreprises, notamment celles du secteur alimentaire, de respecter les exigences du marché et de vérifier de manière objective la sécurité sanitaire et la qualité de leurs produits.

Défis, expérience et enseignements

En 1999, le concept de partenariat avec le secteur privé était relativement nouveau en Ouganda. De ce fait, il a été assez difficile pour le Département de la pêche de faire accepter la proposition par les décideurs et les responsables gouvernementaux dont l'approbation était indispensable. Pour cela, il a fallu réviser les procédures opérationnelles normalisées et l'instrument juridique relatif à l'assurance qualité du poisson avant une mission d'inspection de l'Office alimentaire et vétérinaire européen en octobre 2000. Il était important de conclure un mémorandum d'accord pour définir précisément la portée du partenariat et les fonctions et obligations des acteurs publics et privés concernés.

Le bilan de ce partenariat est extrêmement positif. Il a montré les avantages de l'externalisation auprès de fournisseurs privés réputés des services spécifiques nécessaires pour démontrer le respect des prescriptions SPS. Plusieurs facteurs ont contribué à la réussite de ce partenariat. Premièrement, l'engagement clair des partenaires publics et privés a garanti le succès du modèle d'entreprise de Chemiphar et a facilité la délivrance de certificats par l'autorité compétente. Deuxièmement, la capacité de Chemiphar de répondre aux exigences des utilisateurs et de fournir des services fiables et de qualité à tout moment (y compris des services d'essai et la communication rapide des résultats, même en dehors des heures de bureau), ainsi que l'accréditation par un tiers ont incité le secteur public et l'industrie à faire régulièrement appel aux services du laboratoire, ce qui lui a permis de dégager des bénéfices et d'assurer sa viabilité financière. Troisièmement, les efforts faits par le gouvernement pour promouvoir un climat propice à l'investissement ont joué un rôle important dans la réussite de ce laboratoire privé.

Cas n° 6: Réseau de laboratoires privés SERNAPESCA du Département de la santé du poisson, au Chili

Période: De novembre 1987 à aujourd'hui.

Objectif: Déléguer l'analyse en laboratoire et le prélèvement d'échantillons de produits de la pêche à des laboratoires privés afin d'améliorer l'efficacité des essais en laboratoire.

Principaux acteurs:

- Secteur public: Service national de la pêche (SERNAPESCA); Ministère de l'économie, du développement et du tourisme.
- Secteur privé: Laboratoires privés et universitaires; producteurs et exportateurs de poisson.

Contexte / objectifs

Au Chili, le SERNAPESCA est l'entité chargée de contrôler la sécurité sanitaire et la qualité des produits de la pêche destinés à l'exportation. La réglementation relative aux activités de pêche (Ley de Pesca y Acuicultura) dispose que le SERNAPESCA est habilité à déléguer les travaux de laboratoire à des tiers qui respectent les prescriptions

énoncées dans la réglementation (alinéas b) et c) de l'article 122). Compte tenu du budget limité dont il dispose pour mettre en place et entretenir des infrastructures de laboratoire adéquates, le SERNAPESCA a décidé de confier cette activité à des entités privées et/ou universitaires agréées, comme la réglementation l'y autorise. Ainsi, le gouvernement a créé le réseau de laboratoires privés du Département de la santé des poissons du SERNAPESCA, partenariat géré par le secteur public et mis en œuvre par le secteur privé. À l'heure actuelle, les laboratoires privés sont chargés d'effectuer des analyses microbiologiques et chimiques des produits de la pêche, de détecter les résidus d'antibiotiques et les contaminants, de diagnostiquer les maladies, etc.

Organisation, activités

Aux termes du Décret n° 5 (DFL-5), le SERNAPESCA est habilité à vérifier et contrôler le fonctionnement des laboratoires privés qui réalisent des essais sur les produits de la pêche afin de s'assurer qu'ils respectent les normes et la réglementation SPS nationales et internationales (article 32, n° 4, alinéa g). Cette responsabilité est confirmée par les manuels du SERNAPESCA concernant la santé des poissons (INS/MP1 et LAB/MP1), qui indiquent qu'il est habilité à contrôler régulièrement les laboratoires privés et qu'il peut les sanctionner ou suspendre leur agrément s'ils ne respectent pas la réglementation.

Les laboratoires qui souhaitent offrir leurs services au SERNAPESCA doivent en faire la demande et démontrer qu'ils remplissent toutes les conditions requises pour être intégrés dans le réseau de laboratoires privés du Département de la santé des poissons du SERNAPESCA (qui compte actuellement une quarantaine de laboratoires accrédités).²¹ Les laboratoires agréés par le Ministère de la santé publique et par l'Institut national de normalisation (INN), qui veillent au respect des normes de qualité et des normes techniques (ISO 17025), peuvent proposer leurs services au SERNAPESCA.

Encadré 5. Les différentes catégories de laboratoires au Chili

- **Laboratoires de services.** Il s'agit de laboratoires privés autorisés par le SERNAPESCA à fournir des services directement aux producteurs et aux exportateurs de poisson. Ils effectuent des analyses chimiques et microbiologiques des produits de la pêche, des essais pour détecter les résidus pharmaceutiques, les contaminants et les toxines marines, une évaluation des emballages et un diagnostic des maladies. Le SERNAPESCA effectue au moins un audit par trimestre pour contrôler les laboratoires de cette catégorie.
- **Laboratoires de vérification officiels.** Il s'agit de laboratoires universitaires ou de laboratoires rattachés à des organismes publics. Ils réalisent les mêmes analyses que précédemment mais fournissent leurs services directement au SERNAPESCA, et non aux producteurs/exportateurs de poisson. Le SERNAPESCA effectue au moins un audit par trimestre pour contrôler les laboratoires de cette catégorie.
- **Laboratoires des usines de transformation du poisson.** Il s'agit de laboratoires privés installés dans les usines de transformation du poisson. Ils effectuent les mêmes analyses que précédemment pour leur propre production mais ils ne sont pas autorisés à offrir leurs services aux autres producteurs/exportateurs. Ils doivent cependant obtenir une autorisation du SERNAPESCA pour réaliser ces analyses. Le SERNAPESCA effectue au moins un audit par mois dans les laboratoires de cette catégorie.
- **Laboratoires d'analyse du phytoplancton.** Il s'agit de laboratoires privés spécialisés qui effectuent des analyses du phytoplancton, comme l'exigent le National Shellfish Sanitation Programme de la FDA des États-Unis et le programme sanitaire de l'Union européenne pour les mollusques bivalves (91/492/CEE).
- **Analyse organoleptique.** Outre les conditions normales pour obtenir l'agrément du SERNAPESCA, ces laboratoires doivent disposer de personnel qualifié (vétérinaires) spécialisé dans l'analyse physique et organoleptique des produits de la pêche frais.

Le SERNAPESCA détermine le type d'analyse à effectuer et le nombre d'échantillons à prélever en fonction du type de produit exporté et du pays de destination. Les producteurs/exportateurs de poisson qui demandent un certificat d'exportation doivent indiquer le nom du laboratoire qui effectue les analyses pour que le SERNAPESCA puisse lui demander les résultats. Le coût des analyses et des services fournis par les laboratoires est à la charge des producteurs/exportateurs concernés. Le SERNAPESCA ne fournit aucun soutien financier à ces laboratoires. Toutefois, les laboratoires peuvent s'adresser au Fonds SAG pour moderniser leur équipement ou former leur personnel (voir

21 Pour de plus amples renseignements sur le réseau de laboratoires chilien et pour une liste des laboratoires privés accrédités, voir: http://www.achipia.cl/prontus_achipia/site/artic/20111130/asocfile/20111130160451/informe_final.pdf.

l'encadré 3). Outre le réseau de laboratoires, le SERNAPESCA peut déléguer les activités d'échantillonnage officielles visant à contrôler la qualité des essais réalisés par les laboratoires accrédités. Ces contrôles sont effectués par des entités d'échantillonnage privées, qui doivent elles-mêmes être certifiées par l'INN (NCh 17020/2009).

Résultats

La délégation de fonctions au secteur privé par l'intermédiaire du réseau de laboratoires a permis au pays de se conformer aux normes SPS internationales pour l'analyse des produits de la pêche, et d'être ainsi en mesure d'exporter ces produits vers les grands marchés. En outre, le réseau a permis d'améliorer les infrastructures de laboratoire et les compétences techniques, grâce aux investissements réalisés par le secteur privé. En octobre 2011, il y avait 36 laboratoires agréés (28 laboratoires privés et 8 laboratoires universitaires).

Défis, expérience et enseignements

Le principal défi a été de mettre en place un réseau fiable de laboratoires privés respectant les prescriptions officielles du SERNAPESCA et agréés par le Ministère de la santé publique et l'Institut national de normalisation (INN). Cela a été possible grâce à la création d'un mécanisme de suivi continu (audits réguliers), qui exige que le SERNAPESCA dispose de personnel qualifié pour mener à bien ces opérations et assurer une communication efficace avec le réseau de laboratoires.

La délégation de responsabilités au secteur privé pour les analyses en laboratoire a été une expérience concluante pour le gouvernement chilien puisqu'elle a permis la mise en place d'un service efficace fourni par des laboratoires privés équipés de technologies modernes et dotés de spécialistes compétents. Cela aurait été plus difficile s'il avait fallu compter exclusivement sur des investissements publics. Par ailleurs, l'existence d'un plus grand nombre de laboratoires privés accrédités (au lieu d'un ou deux laboratoires publics) a créé une concurrence positive entre ces laboratoires pour fournir un service de meilleure qualité pour un coût moindre. En outre, cette expérience a montré que le secteur privé est bien mieux placé que le gouvernement pour entretenir et moderniser les laboratoires et leur technologie.

Cas n° 7: Inspection SPS et postes de contrôle au Mexique

Période: De 2004 à aujourd'hui.

Objectifs: Vérifier que les produits agricoles importés sont bien conformes aux normes SPS mexicaines et empêcher l'introduction de ravageurs et/ou de maladies animales sur le territoire mexicain.

Principaux acteurs:

- Secteur public: Service national d'hygiène, de sécurité sanitaire et de qualité des produits agroalimentaires (SENASICA).
- Secteur privé: Postes d'inspection et de vérification zoosanitaires des produits importés (PVIZI), et Postes d'inspection phytosanitaire internationaux (PIIMSV).

Contexte / objectifs

La réglementation mexicaine exige l'inspection de tous les produits agricoles entrant dans le pays pour s'assurer de leur conformité avec les normes nationales en matière de santé des animaux, de préservation des végétaux et de sécurité sanitaire des aliments. Le SENASICA est chargé d'effectuer les inspections aux postes de contrôle situés aux frontières. Ces postes de contrôle sont de deux types: les postes d'inspection et de vérification zoosanitaires des produits importés (PVIZI) et les postes d'inspection phytosanitaire internationaux (PIIMSV).

En raison de l'importance des échanges commerciaux avec les États-Unis et le Canada, la plupart des postes de contrôle sont situés le long de la frontière entre le Mexique et les États-Unis. Auparavant, il y avait aussi des postes de contrôle sur le territoire des États-Unis. Suite à la modification de la Loi fédérale sur la santé animale en 2004 (articles 4 et 47), tous les postes de vérification zoosanitaire ont dû être établis sur le territoire mexicain puisqu'il appartient au SENASICA de veiller au respect des règles zoosanitaires et phytosanitaires et à la sécurité sanitaire des aliments au Mexique, responsabilité qui ne peut pas être déléguée à un pays étranger. Cette modification du cadre réglementaire a conduit à la création d'un PPP ayant pour vocation de développer l'infrastructure d'inspection zoosanitaire à l'intérieur du Mexique. Tous les PVIZI sont désormais implantés sur le territoire mexicain.

Des inspections phytosanitaires sont toujours effectuées à des postes de contrôle se trouvant hors des frontières mexicaines, principalement aux États-Unis, puisque la réglementation mexicaine concernant les inspections phytosanitaires n'a pas été modifiée. Toutefois, le SENASICA se prépare à exécuter un projet pilote prévoyant

l'implantation d'un PIIMSV au Mexique. En attendant, certaines installations privées au Mexique ont obtenu une autorisation, pour l'instant de portée et de durée limitées, pour servir de poste de contrôle lorsque le personnel du SENASICA est en mesure de procéder à une inspection et un contrôle phytosanitaires.

Organisation, activités

La Loi fédérale sur la santé animale (LFSa) et la Loi fédérale sur la préservation des végétaux (LFSV), permettent au SENASICA d'autoriser les postes de contrôle privés à vérifier la conformité des produits agricoles importés avec les normes SPS mexicaines. La norme officielle (NOM-058-1999) établit toutes les prescriptions techniques qu'un poste de contrôle zoosanitaire (PVIZI) doit respecter pour obtenir l'autorisation du SENASICA. En revanche, pour les PIIMSV, il n'existe pas de directives officielles définissant les prescriptions techniques à respecter.

Les PVIZI et les PIIMSV sont des postes d'inspection privés situés aux points d'entrée (frontières terrestres, ports ou aéroports), qui disposent d'une infrastructure de laboratoire, ou qui ont un accord de collaboration avec des laboratoires agréés, pour effectuer les essais requis par les normes SPS mexicaines, pour l'importation de produits agricoles. Des agents du SENASICA effectuent l'inspection dans ces postes de contrôle. Les partenaires privés sont responsables des dépenses d'entretien et de fonctionnement, ainsi que de la modernisation et de la rénovation des équipements, du matériel et des locaux. Les gestionnaires privés des postes de contrôle sont payés par les importateurs pour les services fournis. La délivrance des certificats d'importation par le SENASICA est également à la charge des importateurs. Le SENASICA effectue des audits systématiques des points de contrôle privés afin de s'assurer qu'ils respectent les prescriptions SPS techniques.

Les associations privées qui souhaitent établir un poste de contrôle doivent soumettre une demande au SENASICA, qui évaluera la viabilité économique et technique du point d'inspection. Une fois la conformité vérifiée, le SENASICA délivre une autorisation, qu'il rend publique. L'autorisation est valable cinq ans dans le cas des PVIZI et six mois dans le cas des PIIMSV. Il est envisagé maintenant d'actualiser le cadre réglementaire pour l'inspection phytosanitaire, ce qui devrait permettre d'allonger la durée de validité des autorisations délivrées aux PIIMSV.

Résultats

Ce partenariat public-privé a permis d'accroître le nombre de postes de contrôle le long des frontières et de faciliter ainsi la circulation des produits agricoles et les échanges commerciaux dans les États mexicains desservis par ces installations. La multiplication des postes de contrôle a permis de réduire les coûts et les temps de transport des produits agricoles importés. L'amélioration de la couverture de ce service n'aurait pas été possible avec les seules ressources publiques. Un poste de contrôle est en cours de construction à l'aéroport de Guadalajara et les installations existantes à l'aéroport de Mexico sont actuellement rénovées afin d'être mises en conformité avec les prescriptions en matière d'inspections SPS.

Défis, expérience et enseignements

Manque d'infrastructures pour respecter les prescriptions en matière d'inspection SPS, principalement dans le sud du Mexique. Alors que la législation mexicaine exige que tous les produits de l'élevage soient inspectés par un PVIZI en vue de la délivrance d'un certificat d'importation par le SENASICA, il n'existe aucun poste de contrôle terrestre le long de la frontière méridionale du Mexique. Le PVIZI le plus proche est un poste maritime (situé à Puerto Morelos dans le Quintana Roo), ce qui augmente les frais de transport pour les exportateurs de produits carnés d'Amérique centrale. Certaines parties privées ont réalisé une étude qui a montré que la quantité de produits importés passant par la frontière méridionale était insuffisante pour que la création d'un poste de contrôle soit rentable. Afin de remédier à cette situation, le SENASICA étudie la possibilité d'allouer des ressources publiques pour la construction d'un poste de contrôle à Suchiate (Chiapas), dont le fonctionnement serait confié au secteur privé. L'expérience montre qu'il est parfois nécessaire que le secteur public fournisse l'infrastructure de base pour permettre la participation du secteur privé.

Insuffisances du cadre réglementaire. En ce qui concerne les inspections phytosanitaires, il n'existe pas de norme officielle définissant les critères techniques auxquels doivent satisfaire les postes de contrôle privés pour les produits agricoles, ce qui limite le nombre de PIIMSV agréés. Comme la réglementation mexicaine exige l'inspection de tous les produits agricoles, le SENASICA a accordé à des entités privées effectuant des évaluations des risques une autorisation temporaire de fonctionner comme un PIIMSV pour une durée maximale de six mois. Toutefois, la plupart des postes de contrôle se trouvent encore à l'étranger, principalement aux États-Unis, car le cadre réglementaire mexicain pour l'inspection phytosanitaire n'a pas encore été révisé.

Respect des normes SPS par les entités privées. Les parties prenantes privées doivent assurer l'entretien du matériel des postes de contrôle et veiller au bon fonctionnement et à la modernisation des installations. L'expérience de ce PPP montre qu'il est nécessaire d'effectuer fréquemment des audits officiels et une supervision des postes de contrôle privés afin de vérifier s'ils respectent les normes SPS nationales et internationales et d'assurer la transparence des activités et des services fournis par les entités privées pour qu'elles en assument la responsabilité. Le SENASICA a aussi constaté qu'il est préférable de donner des autorisations aux associations de producteurs ou d'exportateurs plutôt qu'aux acteurs individuels pour éviter la corruption et permettre une plus large participation.

3.4 Partenariats visant à faciliter les échanges

60. La facilitation des échanges consiste à rationaliser et simplifier les procédures du commerce international afin de faciliter la circulation des marchandises et les échanges aux niveaux national et international (OCDE). L'OMC définit la facilitation des échanges comme la "simplification des procédures commerciales", à savoir les "activités, pratiques et formalités liées à la collecte, à la présentation, à la communication et au traitement des informations requises pour les échanges internationaux de marchandises". De manière générale, la facilitation des échanges fait donc référence à un large éventail de mesures à la frontière et à l'intérieur des frontières fondées sur la transparence, la prévisibilité, la non-discrimination et la simplification, et visant à rendre les échanges plus faciles, moins coûteux et plus efficaces. Pour de nombreux praticiens, la facilitation des échanges consiste à améliorer les procédures commerciales d'un point de vue réglementaire ("meilleure réglementation") et à utiliser les technologies de l'information et de la communication pour réduire les coûts des transactions commerciales.

61. La facilitation des échanges couvre un large éventail d'activités relevant des procédures officielles liées aux contrôles douaniers et aux échanges comme l'information et les procédures en matière d'importation, d'exportation et de transit, les dispositions relatives au transport, la documentation officielle, la santé et la sécurité, les procédures de paiement, les pratiques commerciales, l'utilisation des normes internationales, etc. En tant que telles, les mesures SPS sont l'un des nombreux éléments de la facilitation des échanges, mais un élément important. Les partenariats SPS présentés dans cette catégorie visent à simplifier, normaliser et harmoniser les procédures et systèmes d'information SPS pour faciliter la circulation des marchandises entre les vendeurs et les acheteurs. Ces partenariats ont beaucoup contribué à la mise en place de nouveaux services sophistiqués utilisant les technologies modernes de l'information et de la communication. Ils montrent comment la facilitation des échanges peut améliorer la gestion SPS et accroître la compétitivité. Par exemple, le système de traçabilité électronique en Thaïlande, qui est présenté ci-dessous, a non seulement amélioré la sécurité sanitaire des produits alimentaires exportés mais il a aussi permis aux entreprises de mieux suivre leurs opérations, d'optimiser leurs ressources et d'améliorer la qualité des matières premières, augmentant l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement et la compétitivité globale des exportations.

62. Le respect des procédures douanières et commerciales exige une grande coordination entre toutes les entités commerciales intervenant dans le mouvement des marchandises. Il est rare qu'une seule partie ait une vue d'ensemble ou une connaissance complète de toutes les étapes opérationnelles. À chaque étape, différents types de données sont générés et différents types de renseignements (contenant souvent les mêmes données ou des données similaires) sont communiqués aux autorités douanières et à d'autres organismes gouvernementaux. Des coûts de transaction interviennent chaque fois qu'une partie dans la chaîne d'approvisionnement doit communiquer des renseignements à des organismes gouvernementaux. Il peut s'agir de coûts directs (préparation et présentation de documents, redevances et impositions, coûts d'inspection) ou indirects (retards à la frontière, incertitude quant aux procédures et aux prescriptions, documentation insuffisante ou contradictoire) (Grainger, 2008). Des politiques énergiques en matière de facilitation des échanges, ayant pour effet d'accroître l'efficacité du service, peuvent réduire les retards et les coûts pour les importateurs et les exportateurs, ce qui profite à l'économie toute entière.

63. S'il peut être avantageux à long terme d'investir dans des activités de facilitation des échanges, le coût financier est problématique. Ces activités nécessitent généralement des investissements initiaux fixes, par exemple pour l'achat et l'installation de systèmes informatiques spécialisés, ainsi que du personnel spécialisé. Les grandes entreprises ayant un volume de transactions plus important sont généralement mieux à même d'assumer et de compenser ces coûts que les entreprises plus petites. Il est généralement nécessaire de mener une action de sensibilisation et de promotion pour encourager le secteur privé à réaliser ces investissements, et il faut aussi accorder un soutien financier et/ou des incitations pour aider les plus petites entreprises à en bénéficier. Les limitations institutionnelles et le manque de connaissances sont un autre problème. L'identification, l'évaluation et la mise en œuvre d'activités de facilitation des échanges nécessitent une expérience et des compétences très variées que l'on trouve rarement au sein d'une même organisation. Les partenariats entre le gouvernement et l'industrie peuvent être très utiles pour trouver des solutions innovantes à ces problèmes. Par exemple, en Thaïlande, le gouvernement a fourni une assistance pour réduire les coûts financiers supportés par les petites et moyennes entreprises pour participer au système de traçabilité

électronique. Dans le cas du Chili, le secteur de la volaille et de la viande de porc a fourni un soutien technique au secteur public pour mettre en place un certificat d'exportation électronique adapté aux besoins et aux particularités du secteur privé, ainsi qu'aux prescriptions sanitaires nationales.

Cas n° 8: Certificats d'exportation zoosanitaires électroniques pour les produits de l'élevage, Chili

Période: Janvier 2010-décembre 2011

Objectifs: Développer un outil électronique pour accélérer la délivrance des certificats d'exportation zoosanitaires (CEZ), en réduire le coût et limiter le risque d'erreurs dans la saisie et la transmission des données sur l'inspection et la certification zoosanitaires.

Principaux acteurs:

- Secteur public: Service de l'agriculture et de l'élevage du Chili (SAG), Société de développement de la production (CORFO).
- Secteur privé: Association des producteurs de volailles et de porcs (APA/ASPROCER), Lemontech, S.A.

Contexte / objectifs

La réglementation chilienne exige que tous les produits de l'élevage destinés à l'exportation soient accompagnés d'un certificat d'exportation zoosanitaire (CEZ) délivré par le SAG. Dans le passé, les CEZ étaient délivrés manuellement, ce qui nécessitait une procédure longue et peu efficace. Le SAG a essayé à plusieurs reprises, mais en vain, d'améliorer ce processus en développant des outils électroniques en interne. Après plusieurs essais infructueux du secteur public, l'Association des producteurs de volailles et de porcs (APA/ASPROCER) a pris l'initiative, en partenariat avec le SAG, d'accélérer le processus de certification. Le succès de l'utilisation de solutions informatiques pour mettre en œuvre un Programme de contrôle des résidus de médicaments vétérinaires en 1999 a permis à l'APA/ASPROCER de prendre cette initiative. Cette association privée a encouragé l'entreprise privée Lemontech spécialisée dans les technologies de l'information à demander un financement public pour concevoir et appliquer le logiciel et la base de données en ligne pour les CEZ.

Organisation, activités

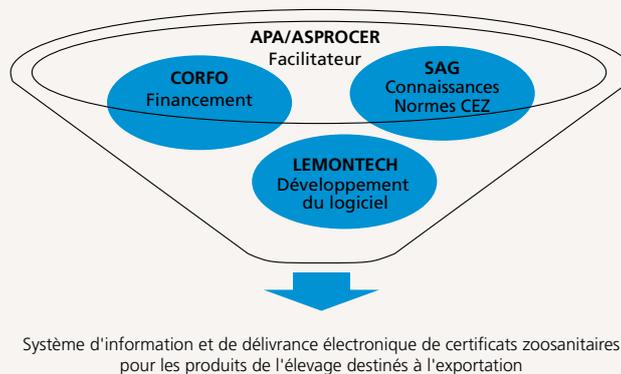
Entre janvier 2010 et décembre 2011, Lemontech a obtenu 246,2 millions de pesos chiliens (environ 500 000 dollars EU) de CORFO Innova, un fonds public consacré aux projets informatiques, pour développer le logiciel et la base de données CEZ. Le SAG a apporté les connaissances nécessaires dans le domaine de l'inspection sanitaire et de la certification pour faire en sorte que le logiciel respecte les prescriptions et les besoins officiels. L'APA/ASPROCER a fait en sorte que les producteurs et exportateurs de viande fournissent les installations et la logistique nécessaires pour tester et expérimenter le système développé par Lemontech (voir la figure 1). En plus du financement de la CORFO, l'APA/ASPROCER et le SAG ont fourni du matériel et une expertise technique (d'une valeur estimée à 1,5 million de dollars EU) pour soutenir le développement de cet outil.

Cette expérience réussie au Chili montre que la conception et l'utilisation de solutions informatiques pour améliorer la sécurité sanitaire des produits alimentaires nécessite une coordination et une coopération entre les secteurs public et privé. Dans ce cas, le développeur informatique et les "clients" (le gouvernement et les producteurs agricoles) ont signé un accord régissant leur interaction. Le secteur public a fourni le contexte, les procédures et les prescriptions qu'il fallait améliorer au moyen des solutions informatiques. L'APA/ASPROCER a fait le lien entre le secteur public et le développeur informatique et a fourni des ressources en nature (infrastructure, personnel, connaissances, etc.) pour contribuer à la création de l'outil.

Résultats

Depuis juin 2011, le logiciel permettant la délivrance électronique des CEZ est utilisable pour les exportations de porc et de volailles, contribuant à l'accélération du processus d'exportation de ces produits. On s'attend à ce que d'autres secteurs, comme les producteurs et les exportateurs de viande bovine, s'associent à cette activité en 2012, une fois que le logiciel aura été adapté à leurs caractéristiques et à leurs exigences spécifiques. Le CEZ en ligne a donc créé un précédent important qui peut permettre d'élargir l'initiative au profit d'autres secteurs.

Figure 1. Cadre institutionnel du système d'information et de délivrance électronique des CEZ au Chili



Source: Établi par les auteurs.

Difficultés, expériences et enseignements

Le temps nécessaire pour que les partenaires parviennent à un accord, surtout au début, a compliqué la mise en place de ce PPP. La définition claire des rôles et des responsabilités de chaque partie prenante et la fixation de délais pour chaque activité à réaliser les ont aidés à surmonter cette difficulté.

Bien que le processus d'exportation ait été considérablement amélioré au niveau national grâce au CEZ électronique, des certificats papier continuaient à être remis aux autorités SPS importatrices car la plupart des partenaires commerciaux du Chili ne sont pas connectés électroniquement au système chilien. À long terme, le SAG et l'APA/ASPROCER tiennent à améliorer et accélérer encore la délivrance électronique des certificats en permettant aux autorités compétentes des pays importateurs de se connecter à cette plate-forme électronique. Par exemple, il est prévu de discuter de cette question avec les autorités SPS mexicaines, sud coréennes et chinoises. Toutefois, les parties prenantes publiques et privées du Chili ont conscience que ces négociations peuvent être difficiles en raison des exigences du transfert de données, comme la signature numérique, la sécurité des données et les codes électroniques, la compatibilité des technologies, etc. Pour parvenir à un accord sur l'utilisation de ces systèmes électroniques, il faudra que le secteur public joue un rôle actif dans les discussions avec les partenaires commerciaux. La participation du secteur privé sera essentielle dans la phase de mise en œuvre.

Les principaux facteurs de réussite ont été les suivants: i) identifier des objectifs communs et préciser le rôle de chaque partenaire dans la phase initiale; ii) fixer et respecter des délais pour chaque activité; iii) sensibiliser toutes les parties prenantes à l'importance de faciliter les échanges afin d'accélérer le processus de dédouanement aux points d'entrée et de sortie à la frontière; et iv) tirer parti des expériences antérieures.

Cas n° 9: Utilisation de solutions informatiques intelligentes pour la traçabilité des aliments en Thaïlande²²

Période: 2002 – présent

Objectifs: Améliorer la sécurité sanitaire des produits alimentaires le long de chaînes d'approvisionnement spécifiques, faciliter le respect des prescriptions des partenaires commerciaux et accroître la compétitivité des exportations agroalimentaires à forte valeur.

Principaux acteurs:

- Secteur public: Bureau national des normes pour les produits agricoles et les aliments (ACFS), Département du développement de l'élevage (DLD), Département de l'agriculture (DOA), Département de la pêche (DOF), Centre national des technologies électroniques et informatiques (NECTEC) relevant du Ministère des sciences et de la technologie.

²² Sur la base des renseignements fournis par Mme Chaweewan Leowijuk (spécialiste des pays en développement au STDF, 2010-2011), M. Ponprome Chairidchai (Bureau national des normes pour les produits agricoles et les aliments, Thaïlande), M. Chatta Udomwongsa et M. Suporn Kaewtipaya (FXA Group), et d'une recherche documentaire (<http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/29756.wss>, <http://www.youtube.com/watch?v=b8x4JGpF6Es> et <http://www.fxagroup.com/news-regulationsB42007.html>).

- Secteur privé: Producteurs et exportateurs thaïlandais de produits alimentaires, entreprises informatiques, notamment IBM, CDG Systems Co., FXA.

Contexte / objectifs

La Thaïlande est l'un des plus grands producteurs et exportateurs mondiaux de produits alimentaires et agricoles, comme les crevettes, la viande de poulet cuite, les mangues et d'autres fruits et légumes à forte valeur. En 2002, en réponse aux préoccupations relatives à l'incidence de la grippe aviaire sur les exportations et au Règlement (CE) n° 178/2002 sur la législation alimentaire générale, le gouvernement thaïlandais a développé un nouveau système de traçabilité électronique en collaboration avec les principaux exportateurs de volailles afin de prouver que les exportations de poulet provenaient de zones indemnes de la maladie. Suite à son succès, le système a été étendu aux exportations de crevettes et de fruits et légumes frais (FLF) à forte valeur et, il est prévu d'y inclure dans l'avenir les exportations de viandes de bœuf et de porc. Le système actuel vise à améliorer la sécurité sanitaire des produits alimentaires le long de certaines chaînes d'approvisionnement, à faciliter le respect des prescriptions des partenaires commerciaux et à accroître la compétitivité des exportations agroalimentaires à forte valeur. Il permet aux autorités de réglementation, aux importateurs, aux fabricants et aux autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement de gérer et de partager les renseignements sur la sécurité sanitaire, la qualité et l'origine des produits alimentaires.

Organisation, activités

Le système de traçabilité électronique constitue une plate-forme pour promouvoir la sécurité sanitaire des produits alimentaires et/ou les objectifs de qualité, et pour faciliter les exportations de produits à base de poulet cuit, de FLF et de crevettes, sur la base de la réglementation du gouvernement thaïlandais. Le système identifie notamment l'origine des produits et les organismes responsables des chaînes d'approvisionnement en aliments pour animaux et en produits alimentaires; il facilite la vérification de renseignements sur le produit, transmet ces renseignements aux parties prenantes et aux consommateurs, et facilite le retrait et/ou le rappel des produits. En cas de risques pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires, ce système permet de localiser rapidement l'origine du problème et d'appliquer les mesures correctives appropriées.

Les producteurs agricoles et les entreprises intervenant dans la chaîne d'approvisionnement utilisent la technologie de traçabilité pour enregistrer des renseignements pertinents concernant chaque lot de produits, y compris le numéro d'identification du produit, l'exploitation d'où il provient, son lieu de transformation, le numéro de l'expédition, le lieu et la température actuels, etc. À chaque étape de la chaîne d'approvisionnement, les producteurs et les entreprises fournissent via Internet des renseignements pertinents concernant le lot de produits. Par exemple, les entreprises de transformation des aliments, qui opèrent souvent dans des endroits reculés du pays, utilisent des ordinateurs de poche, les systèmes d'information géographique (SIG) et la technologie GPS pour connaître l'origine des produits agricoles qu'ils utilisent et incorporer ces renseignements dans l'emballage. De cette façon, le système peut retrouver rapidement et précisément l'origine des matières premières utilisées dans les produits à chaque étape du processus de production.

Le Bureau national des normes pour les produits agricoles et les aliments (ACFS) coordonne le développement stratégique global et le fonctionnement du système de traçabilité en ligne, collaborant étroitement avec les ministères compétents et les partenaires du secteur privé. L'ACFS accrédite les organismes gouvernementaux et les opérateurs privés qui certifient les normes applicables aux produits agricoles et alimentaires destinés à l'exportation et il sert de point focal pour la technologie de l'information et la traçabilité des normes relatives aux produits agricoles et alimentaires. L'ACFS élabore les normes de données et d'information pour le système, tandis que le DLD, le DOA et le DOF travaillent avec les producteurs et les opérateurs du secteur alimentaire dans les chaînes d'approvisionnement pertinentes pour promouvoir le système et encourager son adoption, et pour assurer une formation et lancer le système. L'ACFS s'est associée à NECTEC et à de grandes entreprises informatiques pour avoir accès à des technologies de pointe. Par exemple, IBM a été choisi pour fournir l'essentiel du matériel informatique nécessaire au système. D'autres entreprises (comme CDG Systems Co. et FXA) soutiennent le fonctionnement du système avec leurs solutions de traçabilité informatique, leur technologie de code-barres et des logiciels connexes de suivi de données basés sur le Web qui permettent aux exportateurs de produits agricoles de collecter et de suivre électroniquement toutes les données relatives à la transformation de leurs produits (OpsSmart™, par exemple).

Le gouvernement thaïlandais a financé le développement du système central de traçabilité électronique et continue d'assurer une formation pour aider les opérateurs privés, en particulier les petites et moyennes entreprises, à respecter les règlements nationaux relatifs à la traçabilité des produits agroalimentaires destinés à l'exportation et à participer au système de traçabilité électronique. Le système OpsSmart est hébergé par une entreprise

d'État (CAT Telecom) qui fournit un accès aux PME moyennant une faible redevance. En février 2012, environ dix PME participaient et on s'attend à ce que ce chiffre augmente considérablement grâce au service fourni par CAT Telecom.

Les producteurs individuels et les entreprises doivent avoir leurs propres systèmes et terminaux informatiques internes, connectés au serveur du gouvernement, pour gérer les données relatives à leurs produits et les communiquer au système central de traçabilité électronique. Les coûts pour les producteurs et les entreprises varient. Par exemple, un grand exportateur thaïlandais (Betagro Group) a dépensé 50 millions de baht (environ 1,2 million d'euros) pour développer son système de traçabilité, qui permet aux acheteurs européens d'entrer le numéro de la facture et le code du produit pour retrouver le lieu de production d'une cargaison de viande et l'emplacement de l'exploitation, pour savoir si celle-ci répond aux normes internationales, pour connaître l'origine du troupeau, et pour avoir le nom et la photo du vétérinaire basé sur le site et d'autres données. Le retour sur investissement est jugé intéressant. En plus de permettre aux entreprises de garantir la sécurité sanitaire de leurs produits et de rester compétitives, les renseignements générés leur permettent de mieux surveiller leur activité, d'optimiser les ressources, d'améliorer la qualité des matières premières et d'identifier de meilleures sources de produits.

Résultats

Les règlements exigent que les exportateurs de produits alimentaires mettent en place des systèmes de gestion et de documentation pour les fournisseurs de matières premières, les processus de production, la distribution et les résultats de laboratoire, afin de faciliter la traçabilité des produits, selon les besoins. Les renseignements peuvent être communiqués manuellement ou électroniquement. Le système de traçabilité électronique a permis de fournir, de manière simple et sûre, des données essentielles sur les exportations de produits agroalimentaires aux partenaires de la chaîne d'approvisionnement, aux organismes de certification, aux inspecteurs de la sécurité sanitaire et aux autorités importatrices qui ont besoin de ces renseignements. Ce système présente plusieurs avantages par rapport au système antérieur, manuel et à base papier, qui demandait beaucoup plus de temps pour suivre la trace des produits et qui était plus sujet aux erreurs humaines.

Le secteur privé s'est montré intéressé et motivé par l'adoption du système de traçabilité électronique qui est considéré comme une source d'avantage compétitif. Depuis le lancement du système pilote pour les produits à base de poulet cuit, auquel participaient six entreprises, le nombre de partenaires privés a considérablement augmenté. Par exemple, le système de traçabilité pour ces produits associe maintenant toutes les parties prenantes intervenant dans la chaîne d'approvisionnement, des usines d'aliments pour animaux aux élevages parentaux, aux couvoirs, aux élevages de poulet de chair, aux abattoirs et aux usines de transformation. À la fin de 2011, plus de 100 entreprises exportatrices de poulet, de crevettes ou de FLF, ainsi que des milliers d'agriculteurs, étaient partenaires. Pour les exportateurs, le système a facilité l'analyse statistique et l'extraction de données, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité, la productivité et la rentabilité des opérations commerciales. Il a également aidé les producteurs et les exportateurs à mieux gérer leur marchandise, ce qui a accru l'efficacité et la compétitivité.

Le gouvernement thaïlandais est convaincu des avantages du système de traçabilité électronique. "Étant l'un des principaux producteurs et exportateurs mondiaux de produits agricoles, nous devons continuer à améliorer nos normes de sécurité sanitaire des produits alimentaires afin de respecter - et même dépasser - les exigences du marché mondial", a déclaré M. Theera Wongsamut, Ministre thaïlandais de l'agriculture et des coopératives. "Nous souhaitons vivement utiliser des solutions intelligentes qui donneront à nos exportateurs agricoles la capacité de garantir aux importateurs et aux consommateurs la transparence de chaque processus appliqué à leurs produits. Nous sommes fermement convaincus que le système renforcera et augmentera la compétitivité de nos exportateurs dans l'industrie agroalimentaire internationale" (IBM, 2010).

Difficultés, expériences et enseignements

L'intérêt, l'adhésion et la collaboration des producteurs et des exportateurs thaïlandais de produits alimentaires ont été essentiels pour déployer et développer le système. La principale difficulté rencontrée lors du déploiement du système de traçabilité électronique a été la disponibilité des données et la capacité des opérateurs privés à les communiquer sous une forme compatible. Cela a été particulièrement problématique en raison du nombre de producteurs et d'exportateurs privés concernés, et de la grande diversité de leurs systèmes et de leurs capacités de gestion des données. Cette difficulté a été surmontée grâce au dialogue et à la collaboration public-privé pour identifier et harmoniser les besoins en données avant le lancement du système. Avec l'évolution du système, le soutien et la formation assurés par le secteur public ont joué un rôle important pour répondre à l'intérêt croissant des petites exploitations et des PME. Le développement d'un système de traçabilité électronique moderne et

sophistiqué allant au-delà des exigences des pays importateurs, y compris l'UE, a permis à la Thaïlande de garantir la sécurité sanitaire de ses produits agroalimentaires et de conserver un avantage compétitif essentiel sur les marchés internationaux.

Face à la réussite évidente de la Thaïlande dans la mise en œuvre de ce système de traçabilité électronique, d'autres pays de la région (notamment le Viet Nam, l'Indonésie et les Philippines) ont souhaité en savoir plus sur l'expérience de la Thaïlande et sur la manière dont ils pourraient la transposer au profit de leurs propres producteurs et exportateurs agroalimentaires. La Thaïlande prévoit maintenant de mettre en place un système de traçabilité pour le riz afin d'accroître la valeur du riz thaïlandais et renforcer la confiance des consommateurs, en particulier des importateurs japonais. Un autre projet en préparation, dont la Thaïlande est l'initiateur, vise à développer un système de traçabilité pour le riz biologique dans la sous-région du Grand Mékong.

3.5 Institutions public-privé pour l'application des mesures SPS

64. Dans quelques pays, les gouvernements ont établi des organisations public-privé indépendantes, sans but lucratif, pour gérer et maîtriser les risques SPS. Ces organismes étaient conçus comme un moyen de renforcer la coopération entre l'État et l'industrie pour maintenir des normes SPS nationales acceptables qui répondent aux exigences des consommateurs et du marché. Dans le cas de l'Australie, le Rapport Nairn intitulé "La quarantaine en Australie: Responsabilité partagée" publié en 1996 soulignait la nécessité de renforcer le rôle de l'industrie dans la quarantaine zoosanitaire et phytosanitaire, tant sur le fond qu'en termes de mobilisation des ressources, face aux pressions résultant du commerce mondial, du tourisme et des obligations internationales. Une approche de partenariat entre l'industrie, le gouvernement et la communauté dans son ensemble était considérée comme la solution pour atteindre les objectifs en matière de quarantaine.

65. Les trois exemples présentés ici, la Fondation barrière zoo-phytosanitaire de Patagonie (FUNBAPA) en Argentine, Animal Health Australia (AHA) et Plant Health Australia (PHA) existent depuis plusieurs années. Un objectif central de chacune de ces institutions était d'établir des mécanismes de financement et de gestion pour lutter efficacement contre les incursions de ravageurs des végétaux et/ou contre les maladies animales.

66. Pour atteindre l'objectif de responsabilité partagée en Australie, il a fallu adopter une approche plus consultative pour l'élaboration de la politique en matière de quarantaine et pour la prise de décision. Cela a permis la participation à la prise de décision d'un plus grand nombre de parties prenantes issues du secteur privé et a aidé à atténuer l'impression que les décisions en matière d'accès des importations sont prises sans tenir compte des préoccupations scientifiques des producteurs et de la communauté dans son ensemble. Dans le cadre du processus d'amélioration continue, l'AHA souhaite tirer des enseignements de l'expérience de certains pays d'Europe qui ont des systèmes de santé animale solides dans lesquels les gouvernements jouent un rôle clairement défini, mais limité, et les entreprises viennent compléter ou remplacer les services gouvernementaux.

Cas n° 10: Fondation barrière zoophytosanitaire de Patagonie (FUNBAPA), Argentine

Période: 1992 à aujourd'hui.

Objectifs: Déclarer et maintenir la Patagonie comme zone exempte de parasites et de maladies en utilisant une approche fondée sur le développement durable et en garantissant le respect des normes SPS régionales, nationales et internationales.

Principaux acteurs:

- Secteur public: Service national de la santé animale et de la qualité des produits agroalimentaires (SENASA); Ministères de la production des provinces de Buenos Aires, Chubut, Santa Cruz et Mendoza; Ministère des affaires agricoles de la province de Neuquén; Conseil agricole de Santa Cruz; Sous-secrétariat aux ressources naturelles de la province de La Pampa; Institut pour la sécurité et la qualité des produits agroalimentaires de Mendoza (ISCAMEN); gouvernements locaux du Río Negro et de la Tierra del Fuego.
- Secteur privé: Fédération des producteurs de fruits du Río Negro et de Neuquén; Chambre argentine des producteurs intégrés de fruits frais (CAFI); Fédération de la société rurale du Río Negro; Fédération des institutions agricoles de Santa Cruz; Fédération des producteurs horticoles de Buenos Aires; Confédération des associations rurales de Buenos Aires et de La Pampa (CARBAP); Société rurale de Neuquén; Chambre des forêts, du bois et des activités connexes du Río Negro et de Neuquén.

Contexte / objectifs

La situation géographique et les barrières topographiques de la Patagonie ont toujours protégé la région de la fièvre aphteuse et de la mouche des fruits qui ont une incidence négative sur les activités agricoles et le commerce dans d'autres régions de l'Argentine. Outre cet avantage naturel, le gouvernement a installé des contrôles à la frontière pour renforcer ces barrières. La Fondation barrière zoo-phytosanitaire de Patagonie (FUNBAPA) a été créée en 1992 pour gérer et appliquer les contrôles à la frontière au sud des fleuves Barrancas et Colorado, dans le cadre du Programme de lutte et d'éradication concernant la fièvre aphteuse et la mouche des fruits. Cette fondation résulte d'une initiative conjointe des autorités provinciales, du gouvernement fédéral et des producteurs régionaux.²³

Au début, les parties prenantes ont cherché à forger un consensus sur la nécessité de différencier les produits agricoles de Patagonie afin d'accroître leur compétitivité et de favoriser l'accès aux marchés nationaux et internationaux. Aujourd'hui, la FUNBAPA joue un rôle plus large et elle aide les producteurs de Patagonie à se conformer aux mesures SPS régionales, nationales et internationales.

Organisation, activités

La FUNBAPA est une organisation privée à but non lucratif exerçant des fonctions publiques. Elle est responsable de la gestion et de l'exécution des programmes SPS provinciaux, régionaux et nationaux en Patagonie. Elle gère aussi un laboratoire dans la province du Rio Negro. Des accords contraignants définissent des lignes directrices pour les activités conjointes et la coopération technique, administrative et financière entre la FUNBAPA et d'autres institutions publiques et/ou privées. La FUNBAPA est financée par les cotisations des membres et les redevances payées par les producteurs pour les services rendus. Les membres vérifient périodiquement toutes les dépenses de la FUNBAPA.

La structure et la répartition des fonctions de la FUNBAPA sont les suivantes:

- a) Conseil d'administration: composé des représentants de chaque institution membre. Les membres élisent leurs représentants tous les deux ans.
- b) Commissions de travail: composées des représentants de chaque institution membre. Les représentants sont nommés pour deux ans. Il y a cinq commissions: 1) préservation des végétaux; 2) santé animale et analyse des risques épidémiologiques; 3) forêts; 4) horticulture; et 5) sécurité sanitaire et qualité des produits alimentaires. Ces groupes de travail sont chargés d'approuver, de suivre et d'évaluer les programmes gérés et exécutés par la FUNBAPA. Les décisions des commissions sont prises par consensus.
- c) Directeur exécutif: responsable de la comptabilité, des questions juridiques, de la gestion des ressources humaines et de la coordination générale des programmes de la FUNBAPA. Ce poste est pourvu par concours ouvert pour une durée de six ans.
- d) Équipes de soutien: assistent le Directeur général dans la coordination des activités et des programmes.
- e) Coordinateurs de programme: La FUNBAPA gère et exécute les programmes régionaux suivants: le système de quarantaine de Patagonie, le Programme de lutte et d'éradication concernant la mouche des fruits en Patagonie, le Programme national de lutte contre le carpocapse (*Cydia pomonella*), le Laboratoire de diagnostic pour les produits agroalimentaires de Patagonie, le Programme de certification pour l'exportation d'oignons frais et le Programme Incan Trehua (dressage de chiens pour l'inspection SPS aux points de contrôle). Chaque programme a son propre coordinateur.

Résultats

Après dix-neuf ans de travail substantiel, la FUNBAPA a obtenu d'importants résultats, notamment:

- Le maintien du statut de zone indemne de fièvre aphteuse de la Patagonie, et l'ajout de plus de 20 millions d'hectares à la zone indemne sans vaccination.
- La reconnaissance mondiale de la Patagonie comme zone exempte de mouche des fruits.
- La suppression des régimes de quarantaine exigés par les États-Unis pour lutter contre la mouche des fruits (T-107a1), ce qui représente une économie d'environ 2 millions de dollars EU par an.
- L'accès à de nouveaux marchés internationaux et l'accélération des processus de contrôle pour entrer sur certains marchés (par exemple, les produits de Patagonie peuvent entrer aux États-Unis à n'importe quel point d'entrée et bénéficient du libre transit vers le Chili).

- La compétitivité accrue de l'agriculture régionale grâce aux processus de certification et à la traçabilité (oignons frais).
- La mise en œuvre du Programme national de lutte contre le carpocapse, qui a permis l'établissement de la plus grande zone au monde exempte de carpocapse (40 000 hectares; 2 500 producteurs).

Difficultés, expériences et enseignements

La FUNBAPA a eu des difficultés à obtenir la participation active et l'engagement de ses membres. Pour surmonter ces difficultés, elle a créé des commissions de travail chargées de questions spécifiques, ce qui a permis de répartir les responsabilités entre les membres et de leur donner un pouvoir de décision sur certaines questions. Le cofinancement par la FUNBAPA des programmes SPS officiels a aussi incité les membres à atteindre les objectifs des commissions de travail en raison de leur contribution financière (cotisations des membres).

On peut résumer comme suit les enseignements tirés de ce PPP réussi:

- Une structure organisationnelle décentralisée aux niveaux exécutif, administratif et technique, notamment une gestion appropriée des ressources.
- L'élargissement progressif du mandat de la FUNBAPA a permis aux membres de consolider l'expérience acquise avant d'entreprendre de nouvelles activités.
- Le soutien politique des parties prenantes du secteur public a été important pour garantir la reconnaissance internationale des programmes de la FUNBAPA et de sa marque.
- La clarté des objectifs à moyen et à long terme, et l'obtention de résultats mesurables.

Cas n° 11: Animal Health Australia (AHA) et Plant Health Australia (PHA)²⁴

Période: AHA: 1996 à aujourd'hui; PHA: 2000 à aujourd'hui.

Objectifs: Améliorer les normes phytosanitaires et zoosanitaires visant à répondre aux besoins des consommateurs et aux exigences du marché.

Principaux acteurs:

- Secteur public: Gouvernements des États et Territoires australiens.

- Secteur privé: Grandes entreprises agricoles et d'élevage, organismes professionnels et apparentés

Contexte / objectifs

En Australie, un examen formel des dispositions en matière de quarantaine et de biosécurité réalisée en 1996 a recommandé la création d'organismes nationaux conjoints public-privé pour traiter les questions de santé animale et de préservation des végétaux. Après toute une série de consultations entre les associations professionnelles, les groupements agricoles et le gouvernement, deux entreprises publiques à but non lucratif ont été créées par les gouvernements des États et des Territoires et les grandes organisations professionnelles nationales.

- Animal Health Australia (AHA) a été créé en 1996. Sa mission est de faire en sorte que le système national de santé animale assure un avantage compétitif et un accès préférentiel aux marchés au secteur australien de l'élevage. À cette fin, l'AHA gère un ensemble de programmes nationaux qui font de l'Australie un chef de file mondial en termes de statut et de systèmes zoosanitaires.
- Plant Health Australia (PHA) a été créé en 2000 pour faciliter l'amélioration du système de biosécurité végétale sur le plan des politiques, de la pratique et des résultats, et pour renforcer la capacité à faire face aux urgences dues à des ravageurs des végétaux. Ses objectifs sont notamment de coordonner une approche coopérative globale entre les secteurs public et privé et d'établir un leadership stratégique pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes de gestion phytosanitaires; de maintenir et accroître la confiance internationale et nationale dans le statut phytosanitaire de l'Australie; de contribuer à la viabilité des entreprises agricoles et de la flore indigène; et de lancer, coordonner, faciliter et gérer les projets nationaux en matière de préservation des végétaux.

24 Sur la base d'un exposé de Dennis Bittisnich (Service australien de quarantaine et d'inspection) présenté lors de l'atelier du FANDC sur les PPP, et de renseignements figurant sur les sites Web de l'AHA et du PHA: www.animalhealthaustralia.com.au et www.planthealthaustralia.com.au.

Organisation, activités

Les activités de l'AHA visent à permettre au système de santé animale australien de maintenir des normes zoosanitaires nationales acceptables répondant aux besoins des consommateurs et aux exigences du marché en Australie et à l'étranger; à faciliter l'amélioration de la qualité des infrastructures et des services de santé animale dans le pays; et à encourager et faciliter l'action conjointe des producteurs et du gouvernement sur les questions de santé animale. L'AHA gère une série de programmes et d'activités au niveau national. Les projets zoosanitaires nationaux qui profitent collectivement aux membres sont financés par les cotisations des membres et gérés dans le cadre de l'un des programmes de base de l'entreprise, concernant notamment la surveillance des maladies animales, la préparation aux urgences zoosanitaires, les services de santé animale, l'atténuation des risques de maladie, le bien-être du bétail et la formation. D'autres programmes et activités spéciaux (souvent axés sur une maladie animale ou un produit particulier) profitent à un sous-groupe de membres et sont généralement financés par les principaux bénéficiaires.

Le PHA fait exécuter des projets et travaille avec les membres pour coordonner l'élaboration des politiques et le développement des capacités au niveau national afin de renforcer l'aptitude de l'agriculture australienne de contrôler efficacement les ravageurs des végétaux, les plantes adventives et maladies. Le rôle du PHA est principalement de mettre en place des mécanismes de financement et de gestion pour réagir efficacement aux urgences liées aux incursions de ravageurs. Le PHA fournit une assistance à ses membres en organisant diverses activités de préparation aux interventions d'urgence comme l'élaboration de plans d'intervention d'urgence, le soutien des systèmes de surveillance et de diagnostic, une formation à l'intervention et des exercices de simulation. Le PHA soutient également le système phytosanitaire national en coordonnant et en facilitant les efforts faits pour réduire les risques liés aux ravageurs, par exemple en aidant les producteurs et les gouvernements à élaborer et exécuter des stratégies et des plans pour améliorer les normes de biosécurité.

L'AHA et le PHA sont financés par les cotisations du gouvernement fédéral, des gouvernements des États et des associations professionnelles, et par le recouvrement des coûts de certaines activités (formation, programmes spéciaux, par exemple) dont bénéficient les membres ou des groupes de membres. Le gouvernement australien contribue à hauteur de 25 pour cent environ au budget total des deux organisations. En 2008-2009, les budgets de l'AHA et du PHA s'élevaient respectivement à environ 22 millions et 8 millions de dollars australiens.

Résultats

L'AHA et le PHA sont des partenariats commerciaux innovants pilotés par les pouvoirs publics qui ont réussi à inciter les gouvernements des États et les entreprises à cofinancer des activités pour gérer la biosécurité nationale. L'efficacité de ce modèle est confirmée par le nombre croissant de groupes de producteurs qui adhèrent aux deux organisations et contribuent financièrement à leur fonctionnement. Le rôle et l'importance des deux partenariats ont considérablement augmenté depuis leur création et il y a eu une augmentation correspondante du nombre de projets et de programmes financés. L'AHA et le PHA sont des initiatives très réussies qui ont produit de nombreux résultats positifs pour leurs membres et leurs parties prenantes.

Difficultés, expériences et enseignements

L'AHA et le PHA ont été affectés par l'évolution de l'environnement économique, sous l'effet de la crise financière mondiale et des pressions budgétaires qui en ont résulté à la fois pour les pouvoirs publics et pour les producteurs. Le plan stratégique de l'AHA pour la période 2010-2015 prévoit qu'il sera particulièrement difficile d'obtenir des investissements adéquats dans les domaines de la santé animale et de la biosécurité, dans toutes les juridictions et dans tous les secteurs.

L'AHA et le PHA ont tous deux été confrontés à un problème majeur, celui du parasitage par certaines associations professionnelles qui ne versent aucune contribution. L'une des principales incitations à participer pour les producteurs est l'engagement des deux organismes de verser des indemnités en cas d'épidémie si les producteurs utilisent les systèmes opérationnels développés, approuvés et validés par l'AHA ou le PHA.

Les principaux enseignements de l'expérience de l'AHA et du PHA sont les suivants: i) l'importance de mettre en place des mécanismes de gouvernance appropriés au niveau national pour assurer le leadership nécessaire et gérer les activités zoosanitaires et phytosanitaires; ii) le rôle et la nécessité d'incitations commerciales pour soutenir les partenariats SPS.

3.6 Approches fondées sur la coréglementation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires²⁵

67. La conjugaison d'activités de réglementation publiques et privées est assez répandue dans les stratégies de réglementation nationales et internationales (OCDE, 2002). La réglementation adoptée, suivie et appliquée par des organismes privés vient compléter les activités réglementaires publiques dans de nombreux domaines, tels que la protection des consommateurs et de l'environnement, les marchés financiers, les normes du travail, les médias et la sécurité sanitaire des produits alimentaires. La volonté des décideurs d'associer des acteurs privés à la réglementation dans ces domaines pour obtenir des avantages publics résulte de la conviction que l'inclusion d'acteurs privés dans le processus réglementaire public aboutit à une situation gagnant-gagnant: cela crée un sentiment plus large d'appropriation des politiques et accroît la flexibilité pour les entreprises réglementées tout en renforçant le respect des règles et en réduisant les coûts pour les pouvoirs publics (Ayres et Braithwaite, 1992; Coglianese et Lazer, 2003; Commission des Communautés européennes, 2001).

68. Pour que ces avantages potentiels se concrétisent, il faut aligner et coordonner les objectifs et les motivations des secteurs public et privé quand ils acceptent cet arrangement hybride de "coréglementation" (Gunningham *et al.*, 1998; Garcia Martinez *et al.*, 2007). Ce processus peut se révéler difficile car les intérêts réglementaires publics et privés ne coïncident pas nécessairement. D'ailleurs, l'autoréglementation par les entreprises est souvent considérée comme servant leurs propres intérêts (Gunningham et Rees, 1997). La capture réglementaire peut donc constituer un risque lorsque les autorités publiques utilisent les normes privées comme outil de réglementation pour atteindre des objectifs d'intérêt public (Ogus, 1995).

69. Si le concept de coréglementation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires est relativement nouveau et reste controversé, les modèles d'interactions entre les pouvoirs publics et les entreprises dans les pratiques réglementaires afin de trouver des solutions plus rentables à un problème de sécurité sanitaire donné reçoivent une attention croissante. L'Accord SPS encourage les Membres de l'OMC à utiliser les normes, directives ou recommandations internationales (Codex, CIPV ou OIE par exemple), dans les cas où elles existent. Toutefois, les Membres peuvent recourir à des mesures qui imposent des exigences plus strictes s'il y a une justification scientifique. Les mesures doivent être fondées sur une évaluation appropriée des risques, être appliquées uniquement dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et ne pas établir de discrimination injustifiable entre les pays où existent des conditions similaires. L'article 13 de l'Accord prévoit que "les Membres feront en sorte de n'avoir recours aux services d'entités non gouvernementales pour la mise en œuvre de mesures sanitaires ou phytosanitaires que si ces entités se conforment aux dispositions du présent accord".

70. En pratique, la portée et la forme exacte de la coréglementation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, la manière dont les instruments réglementaires gouvernementaux et non gouvernementaux sont combinés et qui en prend l'initiative, varient en fonction des objectifs de politique et du contexte dans lequel elle s'inscrit (Fearne *et al.*, 2006). On peut distinguer les modèles suivants de coréglementation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, qui reflètent de manière différente l'interaction réglementaire public-privé. Ils représentent chacun un extrême. Entre les deux, il y a d'autres modèles hybrides de coréglementation qui peuvent également donner de bons résultats. Cette typologie ne suggère pas qu'un modèle est plus efficace ou plus économique qu'un autre, mais elle souligne plutôt les différentes relations réglementaires entre les acteurs publics et privés et les implications de chaque modèle.

- i) **Modèle descendant:** Les approches fondées sur l'autoréglementation découlant de l'évolution récente de la législation de l'UE relative à l'hygiène des denrées alimentaires (Règlement (CE) n° 852/2004) correspondent à une approche de coréglementation dans un modèle descendant où les acteurs privés poursuivent des objectifs publics identifiés dans la législation ou la réglementation gouvernementale. Dans le cadre de ces approches, la responsabilité de la production de denrées alimentaires sûres repose plus explicitement sur les opérateurs agroalimentaires qui sont tenus de mettre en place des contrôles montrant qu'ils gèrent la sécurité sanitaire des produits dans leur entreprise. Tandis que les critères réglementaires pour la planification de la gestion spécifient les éléments devant figurer dans chaque plan HACCP, comme l'identification des risques, l'atténuation et le contrôle des risques, ou les mesures correctives, les opérateurs agroalimentaires sont libres d'élaborer leurs propres mesures de contrôle sanitaire pour respecter les prescriptions en matière d'hygiène par rapport à l'objectif social déclaré. L'autorité publique de réglementation doit ensuite

25 Cette section a été rédigée par Mme Marian Garcia, maître de conférences en marketing agroalimentaire à la Kent Business School, Université du Kent, Royaume-Uni.

approuver ces règles internalisées et contrôler leur application (Coglianes et Lazer, 2003). En outre, la nouvelle législation relative à l'hygiène des denrées alimentaires permet une approche différenciée de la mise en application des règles pour tenir compte de l'hétérogénéité des entreprises réglementées en termes de taille économique et de risque lié aux processus (Howard, 2004). Il se peut que la nature plus flexible et fondée sur les risques de ces procédures soit mieux adaptée aux besoins des entreprises individuelles et à l'application des règles. Par exemple, elles encouragent les entreprises à chercher elles-mêmes une solution adaptée à leur situation particulière. Elles peuvent aussi donner aux entreprises la possibilité de prouver qu'elles disposent de systèmes efficaces de gestion des risques et que leurs produits présentent moins de risques pour les consommateurs.

- ii) **Modèle ascendant:** L'autorité publique de réglementation peut aussi reconnaître les initiatives réglementaires des acteurs privés dans leurs cadres de réglementation fondés sur les risques concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Il a été reconnu, par exemple, que l'utilisation de systèmes d'assurance (au Royaume-Uni) et de bases de données sur la sécurité sanitaire des aliments (aux Pays-Bas) fait partie intégrante de la politique de mise en œuvre des organismes de réglementation. Ces régimes sont donc pris en compte dans la répartition des ressources consacrées à la mise en œuvre (voir les encadrés 6 et 7 ci-dessous). Le respect de ces régimes permet aux autorités de distinguer les établissements à haut risque et les autres, et d'orienter en conséquence les activités d'inspection.

71. Il est probable que la coréglementation prendra de l'importance en tant que mécanisme de surveillance et de mise en œuvre dans la mesure où les gouvernements sont à la recherche d'autres modes de régulation sociale nécessitant moins de ressources. Par exemple, au Royaume-Uni, la coréglementation s'est développée dans le cadre d'un programme visant à simplifier et alléger la charge réglementaire pesant sur les agriculteurs et les autorités locales, tout en améliorant la protection des consommateurs et le respect des règles (Food Standards Agency, 2008).

Encadré 6. La coréglementation comme mécanisme de surveillance et de mise en œuvre au Royaume-Uni

L'Agence des normes alimentaires (FSA) du Royaume-Uni a adopté une approche de la mise en œuvre et de la surveillance fondée sur la coréglementation en introduisant un nouveau système d'inspection des exploitations dans le cadre duquel l'appartenance à un système d'assurance qualité détermine la fréquence des inspections (Food Standards Agency, 2007). Les systèmes d'assurance qualité sont des mécanismes volontaires qui servent à vérifier, au moyen d'inspections indépendantes régulières, si les agriculteurs et les producteurs respectent les normes de sécurité sanitaire et de bien-être dans la production de produits primaires. Au Royaume-Uni, ils concernent plus de 85 pour cent de la production de lait, d'œufs, de volailles, de viande de porc et de cultures combinables, et plus de 65 pour cent de la production de viande de bœuf et d'agneau et de produits horticoles (données de la FSA). Le recours aux systèmes d'assurance-qualité pour déterminer la fréquence des inspections fait partie du programme de simplification visant à réduire la charge administrative pesant sur les entreprises. Les exploitations qui appartiennent à un système reconnu ont un taux d'inspection de 2 pour cent en moyenne, contre 25 pour cent pour les autres exploitations. Des mesures de mise en œuvre plus ciblées réduisent la charge réglementaire pesant sur les agriculteurs et les autorités locales, tout en améliorant la protection des consommateurs et le respect des règles (Food Standards Agency, 2008).

Encadré 7. Collaboration public-privé pour l'inspection des produits alimentaires aux Pays-Bas

L'Agence néerlandaise de sécurité des aliments et des produits de consommation (VWA, Voedsel en Waren Autoriteit) coopère étroitement avec l'industrie agroalimentaire et les organismes de certification privés, et encourage le développement et l'adoption de systèmes d'auto-inspection dans le secteur. Lorsque des groupes d'entreprises ou des secteurs se soumettent à une inspection par des organismes extérieurs, la VWA se base sur les données d'inspection fournies par ces derniers, à condition que leur intégrité et leur fiabilité soient attestées par la certification.

Le classement des opérateurs agroalimentaire en fonction du risque (négligeable/moyen/permanent) est fondamental dans le modèle de la VWA. La VWA n'a pas une capacité suffisante pour inspecter régulièrement toutes les installations existant aux Pays-Bas. Elle détermine donc les installations ou les secteurs nécessitant une inspection intensive et ceux où l'inspection peut être alléguée en se fondant sur sa pyramide des risques. Plus

une entreprise obtient de bons résultats en termes de sécurité sanitaire, moins elle est inspectée par la VWA. Lorsque le risque est permanent, des outils de mise en œuvre rigoureux seront employés, avec une assistance pour l'application des règles. Lorsque le risque est limité, les outils utilisés consistent notamment en une réinspection payante en contrôles par sondage avec une procédure écrite en cas d'infraction, en rapport sur la mise en œuvre et en une assistance sur mesure en matière de conformité. Lorsque le risque est "pratiquement inexistant", des contrôles aléatoires sont effectués pour surveiller le secteur et déterminer si le respect des règles est toujours adéquat et si la confiance accordée est toujours justifiée.

Les outils électroniques sont essentiels dans les opérations de la VWA. Pour partager les connaissances sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la VWA a développé un "système intelligent" appelé "RiskPlaza" qui comprend une base de données sur les risques, un système d'audit pour les fournisseurs et un système d'alerte rapide pour les participants. Plus de 40 fournisseurs ont été admis dans le système et ce nombre augmente régulièrement. RiskPlaza a produit un certain nombre de résultats positifs, notamment une meilleure compréhension mutuelle des risques, un allègement de la charge administrative dans les chaînes d'approvisionnement, une réduction du nombre d'audits des chaînes d'approvisionnement, moins de discussions entre les inspecteurs sanitaires et les opérateurs agroalimentaires, et un meilleur respect global des règles.

Source: VWA. *Plan pluriannuel, 2007-2011. Innovant et plus efficace.* Voir: <http://www.vwa.nl/onderwerpen/english/dossier/about-the-netherlands-food-and-consumer-product-safety-authority>.

Possibilités et risques liés à la coréglementation de la sécurité sanitaire des produits alimentaires

72. Les arguments en faveur de la coréglementation semblent reposer sur les synergies que peut permettre la combinaison des activités de réglementation publiques et privées. Le partenariat entre les organismes de réglementation publics et privés pourrait, par exemple, renforcer l'efficacité des instruments de réglementation qu'ils mettent au point (Borraz, 2007). Lorsque le droit public utilise les règles d'autoréglementation établies par des entreprises ou des associations privées pour réglementer le comportement des entreprises, le système de coréglementation peut bénéficier d'un certain nombre d'avantages communément associés aux normes privées, comme cela est expliqué ci-après:

- i) **Respect des règles.** Les entreprises et les organisations appliquent plus volontiers les règles qu'elles considèrent comme étant les leurs. Les règles endogènes sont faciles à comprendre et à respecter (Baldwin et Cave, 1999, page 40). L'évolution récente de la politique de l'UE en matière d'hygiène des denrées alimentaires, qui est passée d'une approche prescriptive de "commandement et contrôle" à une approche d'"autoréglementation contrôlée", a eu un effet positif, la réglementation étant plus flexible et davantage fondée sur les risques (Commission des Communautés européennes, 2009). Cela suppose cependant un engagement sans réserve des dirigeants et des employés (Jones *et al.*, 2008), ce qui peut être problématique dans les petites entreprises en raison du manque de ressources (financières ou techniques) pour comprendre ce que la loi exige d'elles (Fairman et Yapp, 2005, Fielding *et al.*, 2005). La capacité réglementaire des entreprises est donc une condition de la coréglementation.
- ii) **Réactivité.** En général, l'autoréglementation est souple et permet de répondre rapidement aux besoins d'un environnement dynamique dans lequel les technologies, les chaînes d'approvisionnement alimentaire, les intervenants, les institutions et les cadres normatifs sont en constante évolution. Par comparaison, les gouvernements nationaux peuvent avoir besoin de plus de temps pour adapter les lois et règlements à ces changements. Les acteurs privés exercent leurs activités commerciales à l'échelle mondiale et peuvent en outre appliquer une autoréglementation en fonction de l'évolution de la situation et des besoins de leurs chaînes de valeur mondiales. En revanche, les compétences de l'État ne s'étendent pas au-delà de son territoire.

Au cours des dernières années, en vue de s'adapter à cet environnement dynamique, les gouvernements de certains pays ont habilité les acteurs privés à poursuivre des objectifs de politique publique à travers l'élaboration et la mise en œuvre de règlements préventifs et proactifs (tels que les mesures de contrôle prévues dans la nouvelle Loi de modernisation de la sécurité sanitaire des aliments des États-Unis). La conception et l'évolution de la réglementation de l'UE en matière d'hygiène des denrées alimentaires ont permis des formes de réglementation établies à l'initiative des détaillants, intégrant l'utilisation de métasystèmes de qualité des aliments, tels que le système HACCP (Marsden *et al.*, 2000). L'UE exige que tous les producteurs appliquent les méthodes HACCP, y compris les

producteurs étrangers qui approvisionnent le marché de l'UE. Ainsi, l'UE considère qu'il incombe aux entreprises de ses États membres de veiller à ce que les denrées alimentaires qu'elles importent soient produites conformément à la législation européenne et elle impose à l'importateur une responsabilité objective en cas d'épidémie.

- iii) **Expertise.** Les connaissances (techniques) approfondies des acteurs privés peuvent éclairer l'élaboration des règles (Sinclair, 1997). Le dialogue avec les parties prenantes peut améliorer les résultats des mesures réglementaires en permettant d'adapter les règles aux exigences et aux conditions particulières de chaque secteur. Cet échange peut éventuellement réduire les coûts de mise en conformité, faciliter la mise en œuvre du processus et renforcer le respect des règles et la surveillance, de manière à ce que les objectifs de la réglementation (comme la réduction des coûts) soient atteints. La consultation des parties prenantes du secteur au début du processus décisionnel en matière de réglementation peut être importante pour évaluer les coûts de mise en conformité et les effets possibles sur la compétitivité des entreprises. De même, des consultations publiques formelles pour connaître l'avis des parties prenantes sur différentes options réglementaires avant l'adoption d'une décision finale, peuvent aboutir à une législation plus efficace (Garcia Martinez *et al.*, 2007).

La "consommérisation" croissante de la politique alimentaire dans l'UE et au Royaume-Uni a renforcé le rôle de nombreux groupes d'intérêts et des procédures de consultation dans l'élaboration des lois et des politiques relatives aux produits alimentaires, dans le but de rendre le processus plus inclusif, plus efficace, et plus facile à mettre en œuvre (Marsden *et al.*, 2010). Toutefois, il n'existe pas encore de procédures systématiques pour évaluer l'engagement des parties prenantes (Rowe et Frewer, 2000; Rowe et Frewer, 2004).

- iv) **Efficacité.** Il semble que l'autoréglementation réduit le coût de l'acquisition des renseignements nécessaires pour établir des normes et pour surveiller et imposer leur application (Baldwin et Cave, 1999). Le fait de décharger le législateur du devoir d'administrer ces activités de réglementation réduit le coût de la réglementation pour le gouvernement. Dans ce modèle, les fonctions de réglementation sont sous-traitées aux acteurs privés. Par exemple, il peut être fait référence au respect de codes privés de pratique et/ou de mise en œuvre, comme les normes de la série ISO 22000. Le respect de telles normes peut permettre aux autorités de faire une distinction entre les établissements à haut risque et à faible risque, et de cibler les efforts d'inspection en conséquence.

73. La combinaison des activités de réglementation publiques et privées dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires présente clairement un certain nombre d'avantages par rapport à d'autres instruments de réglementation, en particulier en termes de respect des règles et de réactivité. Cependant, la réussite des modèles de coréglementation dépend beaucoup de la volonté et de la capacité des entreprises, en particulier des PME, de s'autoréglementer. À l'heure actuelle, les possibilités d'application de la coréglementation au contrôle de la sécurité sanitaire des aliments sont limitées. Les risques perçus liés au fait de laisser les forces du marché jouer un rôle dans la réglementation de la sécurité sanitaire des produits alimentaires pourraient gravement compromettre les avantages potentiels d'une collaboration accrue entre le gouvernement et le secteur privé dans le domaine de la réglementation. Aussi est-il essentiel de bien comprendre les risques liés à la coréglementation de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, et la façon dont les externalités potentielles peuvent être atténuées, pour permettre son adoption plus large et assurer à terme son efficacité:

- i) **Capture de la réglementation.** Le risque de capture du processus réglementaire par les intérêts économiques dominants est élevé. La technicité accrue des politiques de l'UE et la nécessité de "décomposer" les problèmes plus larges en questions plus restreintes et, plus faciles à traiter, incite davantage les groupes d'intérêts organisés (par exemple, les groupes de producteurs) à former des alliances avec les décideurs (Mazey et Richardson, 2006). Au Royaume-Uni, l'Agence des normes alimentaires a été établie pour défendre les intérêts des consommateurs et a souvent eu du mal à collaborer pleinement avec les acteurs commerciaux qu'elle réglemente. En fait, il est largement admis, dans l'industrie alimentaire, que les effets économiques des nouveaux règlements sur les entreprises passent au second plan (Fearne *et al.*, 2004, Garcia Martinez *et al.*, 2007). D'où le faible taux de réponse des entreprises aux demandes d'informations en retour sur les coûts de mise en conformité, dans le cadre du processus d'analyse d'impact de la réglementation (AIR). En revanche, aux États-Unis, l'industrie alimentaire présente souvent aux autorités de réglementation des évaluations de l'impact sur les coûts qui sont très documentées. En conséquence, les règlements peuvent être mieux conçus et ils peuvent compléter les incitations de l'industrie de manière plus

efficace et avoir un meilleur rapport coûts-avantages. Dans ce contexte, il y a cependant un risque que les règlements proposés soient vidés de leur substance si les entreprises dominantes font entendre leur voix plus fortement que les autres parties prenantes, ce qui empêche de réaliser les bénéfices possibles en termes de santé publique. Il est très difficile pour les décideurs de concilier les intérêts de manière appropriée, en particulier s'il existe une volonté d'adopter une approche de coréglementation, impliquant plus activement les acteurs commerciaux.

Le modèle de coréglementation présenté récemment par l'UE offre une approche possible pour limiter le risque de capture de la réglementation. Dans ce modèle, les acteurs privés poursuivent les objectifs publics définis dans la réglementation ou la législation. Bien que la fonction de réglementation soit partagée entre les acteurs publics et privés, il subsiste manifestement un rapport hiérarchique. Le gouvernement définit à priori les objectifs et les acteurs privés veillent à leur réalisation. La façon dont ils s'y prennent est en principe laissée à leur discrétion. Cette conception de coréglementation comme "mécanisme de mise en œuvre" (Verbruggen, 2009) limite le rôle réglementaire des acteurs privés à la mise en œuvre, et permet un contrôle public. Si les acteurs commerciaux utilisent la réglementation pour défendre leurs intérêts privés aux dépens des intérêts publics, le gouvernement peut toujours prendre des mesures législatives. Cette approche peut certes dissiper certaines craintes quant au risque de capture car il subsiste un rapport hiérarchique de non dépendance entre les secteurs public et privé. Mais elle ne les efface pas complètement car la réussite de l'approche de la coréglementation de l'UE dépend avant tout de la coopération entre les acteurs publics et privés, ce qui permet aux seconds de faire passer leurs intérêts avant ceux du public au moyen du mécanisme de réglementation.

- ii) **Caractère volontaire.** Le fait que la participation aux systèmes d'assurance qualité privés est souvent volontaire peut faire obstacle aux tentatives d'utiliser ces systèmes comme un moyen indirect de prouver la conformité avec les normes légales de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Toutes les entreprises d'un secteur où il existe un système de coréglementation n'appliquent pas forcément les normes particulières établies dans ce système. Il se peut, par exemple, que certaines entreprises n'appartiennent pas au groupe d'intérêts (associations professionnelles) participant au mécanisme de coréglementation, ou que les normes soient des normes volontaires que les entreprises ne sont pas juridiquement tenues d'appliquer. Par conséquent, la non-participation ne peut pas être considérée en soi comme une indication du faible niveau des normes de sécurité sanitaire des aliments par rapport aux prescriptions légales. Lorsque les autorités réglementaires prennent pour cible les opérateurs agroalimentaires qui décident de pas appliquer une norme facultative, cela peut susciter des préoccupations concernant la sécurité juridique, la proportionnalité et le traitement équitable (Freigang, 2002). Il existe également un risque de capture inverse, dans la mesure où les autorités réglementaires peuvent reprendre à leur compte les normes volontaires de sécurité sanitaire des produits alimentaires et les programmes d'assurance qualité, faussant les coûts et les avantages pour les acheteurs et les vendeurs.

Par conséquent, les organismes responsables de la sécurité sanitaire des produits alimentaires doivent faire preuve de prudence quand ils utilisent les systèmes d'assurance qualité privés pour guider leurs propres activités de mise en application. La décision de ne pas respecter une norme volontaire ne peut en aucun cas être une raison de pénaliser l'opérateur agroalimentaire concerné. Les organismes publics doivent plutôt fonder leur décision sur la législation en vigueur et donc évaluer dans quelle mesure le système privé empiète sur les normes publiques qu'ils sont chargés de contrôler. Le principe de la "reconnaissance méritée" adopté par la FSA au Royaume-Uni prend en compte non seulement les systèmes d'assurance par des tiers mais aussi les systèmes d'autorité principale et les antécédents en matière de respect des règles, pour éviter l'injustice potentielle évoquée ci-dessus. En particulier, les antécédents en matière de respect des règles sont considérés comme la "clé de voûte" de la reconnaissance méritée et sont jugés utiles pour obtenir la reconnaissance dans le cadre d'autres approches (Food Standards Agency, 2011a).

En outre, la promulgation de multiples normes privées concurrentes soulève des questions essentielles concernant la comparabilité, le degré de fiabilité des dispositifs de contrôle qu'elles offrent aux autorités de réglementation, et les coûts de mise en conformité qui leur sont associés. L'élaboration de normes sectorielles, auxquelles tous les acheteurs se conforment, est une solution. Par exemple, au Royaume-Uni, les grands supermarchés ont harmonisé leurs processus de suivi de la sécurité sanitaire des aliments en utilisant la norme globale du British Retail Consortium (BRC). Cela a réduit le coût du suivi dans les chaînes d'approvisionnement des supermarchés tout en maintenant les

normes de sécurité sanitaire requises (Arfini et Mancini, 2003). De même, la création de l'Initiative mondiale pour la sécurité alimentaire (GFSI) dans le cadre du Food Business Forum (CIES), et la mise au point d'un protocole privé commun sur les bonnes pratiques agricoles par l'Euro-Retailer Produce Working Group (GlobalGAP) constituent d'autres avancées vers une plus grande harmonisation et une reconnaissance mutuelle des pratiques commerciales nationales et/ou régionales, qui sont ensuite codifiées dans des règles (Braithwaite et Drahos, 2000).

- iii) **Responsabilité et légitimité.** Dans les arrangements de coréglementation, la charge de la réglementation est répartie entre les acteurs privés et publics. En cas de défaillance de la réglementation, la question est de savoir qui est responsable, comment cet acteur peut rendre des comptes et à qui. La responsabilisation des participants – publics et privés – est capitale pour garantir la légitimité de la coréglementation. En fait, les mécanismes de reddition de comptes sont un moyen pour les organismes de réglementation de satisfaire leur exigence de légitimité (Black, 2008, Bovens, 2007). Toutefois, l'application de ces mécanismes est plus facile dans le secteur public que dans le secteur privé, où les activités de réglementation ne reposent pas sur un mandat légal. C'est pourquoi Black (2008) a suggéré d'examiner comment les acteurs privés qui appliquent un régime réglementaire répondent aux exigences de légitimité et de responsabilité des autres acteurs, par exemple la société civile et le gouvernement. À cet égard, l'ouverture, la transparence, la communication, et l'engagement participatif de toutes les parties prenantes semblent être des conditions essentielles.

74. Enfin, la coréglementation en matière de contrôle de sécurité sanitaire des aliments peut poser un problème en raison des retombées économiques et politiques d'une défaillance à grande échelle dans ce domaine. La question est donc de savoir comment elle résistera à l'examen inévitable du public en cas d'épidémie d'origine alimentaire. Vu le précédent de la crise financière de 2007-2009, on peut s'attendre à ce que les pouvoirs publics soient taxés de laxisme à l'égard des industriels, et à ce que l'efficacité de la réglementation fondée sur les risques, du moins au Royaume-Uni, pour protéger les consommateurs et le public soit mise en doute (Black et Baldwin, 2010). En outre, le rôle réglementaire spécifique des acteurs privés sera analysé. Pour pouvoir les tenir formellement responsables, il faudrait leur donner un mandat légal, par exemple leur déléguer le pouvoir de faire respecter une règle juridique.

Conditions préalables d'une coréglementation efficace dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires

75. La clé d'une coréglementation efficace réside dans la complémentarité entre la réglementation directe et la réglementation prescriptive (spécifications ou normes de résultats), dans les incitations commerciales et dans l'autoréglementation (Borraz, 2007; Sinclair, 1997). La question essentielle est de savoir comment combiner ces différents instruments réglementaires pour garantir le respect optimal des règles. L'approche dépend largement du contexte (Saurwein, 2011; Dordeck-Jung *et al.*, 2010). La difficulté pour les gouvernements et les organismes de réglementation est de trouver le niveau optimal de spécificité qui oblige les entreprises à établir des plans d'activité et qui permette aux inspecteurs d'évaluer si elles disposent d'un bon système de gestion, sans les priver indûment de la flexibilité nécessaire pour adapter leurs pratiques commerciales aux conditions spécifiques de leur organisation (Coglianese et Lazer, 2003). Les stratégies de coréglementation qui sont très prescriptives risquent fort de compromettre les économies potentielles qui font l'intérêt de cette approche (Balleisen, 2009). Les principales conditions à remplir pour que la coréglementation en matière de sécurité sanitaire des aliments soit efficace sont les suivantes.

- i) **Cadre institutionnel.** Un cadre réglementaire fragmenté et/ou peu flexible peut grandement limiter la capacité des organismes de réglementation de réagir efficacement à l'évolution des profils de risque (Merrill, 2005; Dyckman, 2005). En outre, ils peuvent avoir un parti pris contre certaines politiques publiques perçues comme comportant un risque professionnel et/ou politique, et donc empêcher le gouvernement de répondre efficacement aux attentes du public (voir Leaver, 2007; Bardach et Kagan, 1982; Garcia Martinez *et al.*, 2007). Dans le contexte de la coréglementation, ce parti pris peut impliquer, par exemple, une grande aversion à l'égard des options réglementaires comportant un risque professionnel/politique lié à des problèmes de santé publique en cas d'incident majeur concernant la sécurité sanitaire des aliments (aussi improbable soit-il). Dans ce cas, les responsables politiques peuvent percevoir la coréglementation comme un moyen d'intervention plus risqué et lui préférer un contrôle plus direct, en particulier si la coréglementation oblige à transférer des responsabilités importantes en matière de contrôle aux opérateurs agroalimentaires. La coréglementation exige clairement un changement dans la culture de la mise en œuvre et de l'inspection, avec une réorientation vers le résultat plutôt que vers le processus (Griffith, 2005).

Le cadre juridique en vigueur influe aussi sur les possibilités de coréglementation. Les réglementations moins prescriptives sont probablement plus compatibles avec l'approche de la coréglementation. Par exemple, la possibilité d'une coréglementation dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments est envisagée dans la législation de l'UE (Règlement (CE) n° 852/2004), qui va dans le sens d'une autoréglementation contrôlée, y compris l'adoption généralisée du système HACCP. Dans différents pays d'Europe, cela a permis de réorienter l'attention des responsables de la sécurité sanitaire des aliments des règles prescriptives vers le contrôle des procédures HACCP autoprescrites. C'est précisément cette évolution législative qui a conduit l'Agence néerlandaise de la sécurité des aliments et des produits de consommation (VWA) à faciliter la création du régime "RiskPlaza" (encadré 7).

- ii) **Capacité réglementaire des entreprises.** La coréglementation est plus adaptée aux grandes entreprises bien informées et disposant de ressources importantes, et elle dépend aussi beaucoup de la volonté d'autoréglementation des entreprises (Hutter et Amodu, 2008). Pour qu'elle soit efficace, il faut que les participants puissent compter sur un personnel qui comprend les objectifs réglementaires et la manière dont l'entreprise peut les réaliser (Balleisen, 2009). En effet, les entreprises doivent disposer de systèmes de gestion permettant de suivre les résultats, d'identifier les défaillances et d'apporter les changements nécessaires, ce qui peut être difficile voire impossible pour les PME. Un leadership fort créerait des incitations commerciales à améliorer la sécurité sanitaire des produits alimentaires en récompensant les fournisseurs qui respectent les normes privées par le biais de majorations de prix ou de ventes garanties et en sanctionnant ceux qui ne les respectent pas en les excluant du marché.
- iii) **Engagement participatif.** Actuellement, les efforts de gestion des risques visent à donner confiance au public en associant les acteurs concernés à la prise de décisions réglementaires dès le début du processus (Rowe et Frewer, 2005). Cependant, les effets des processus participatifs proactifs sur la confiance du public ne sont pas très clairs (Rowe et Frewer, 2000). Pour que les parties prenantes s'engagent positivement dans le processus d'élaboration des normes, la confiance et la compréhension mutuelles entre le gouvernement, les entreprises et les autres parties prenantes sont indispensables pour pouvoir recueillir des renseignements de qualité et les prendre en compte dans le processus réglementaire, et pour que les parties prenantes reconnaissent les avantages de la consultation.

Par exemple, au Royaume-Uni, la FSA a une stratégie de dialogue avec les consommateurs, comprenant l'organisation dans l'ensemble du pays, de forums citoyens visant à engager un dialogue continu avec le public sur les normes alimentaires. Le forum organisé en 2011 visait à recueillir les vues des consommateurs sur les modifications apportées à la réglementation des entreprises du secteur alimentaire dans le cadre de la reconnaissance méritée (Food Standards Agency, 2011a). Ce modèle d'engagement des citoyens s'inscrit dans la stratégie plus large de la FSA consistant à dialoguer avec toutes les parties prenantes et tous les partenaires (industrie, détaillants, associations de consommateurs, parlementaires, autorités locales, etc.) et est un élément essentiel de son objectif d'ouverture et de transparence. Toutefois, la FSA a trouvé qu'il n'était pas toujours facile de collaborer avec l'industrie alimentaire, qui a généralement l'impression que les conséquences économiques des nouveaux règlements pour les entreprises du secteur passent au second plan (Fearne *et al.*, 2004; Garcia Martinez *et al.*, 2007). Par exemple, alors qu'il est reconnu que le service d'hygiène de la viande (MHS) joue un rôle important dans la sécurité sanitaire des aliments, certaines parties prenantes estiment qu'il y a un manque de confiance car la culture de poursuite l'emporte sur la culture de partenariat (Food Standards Agency, 2009b).

- iv) **Transparence.** La réussite de la coréglementation dépend aussi de la transparence et de l'ouverture du processus réglementaire, et de la bonne communication entre les acteurs concernés. Si les autorités responsables de la sécurité sanitaire des produits alimentaires ont recours au contrôle et à la certification par des tiers pour déterminer le risque que représente tel ou tel opérateur, il y aura toujours un conflit d'intérêts concernant le partage de l'information. Dans ce cas, les autorités publiques devront savoir si une entreprise respecte les règles dans le cadre d'un dispositif privé pour évaluer le risque. L'échange de renseignements peut être facilité par un simple memorandum d'accord entre l'administrateur du système d'assurance et les autorités locales, à condition qu'il y ait une volonté de participer et des avantages manifestes (inspections moins fréquentes) pour les deux parties, comme en témoigne le cas de la FSA et du *Red Tractor Scheme* au Royaume-Uni (Food Standards Agency, 2009a). Sinon, les autorités peuvent obtenir l'accès à la base de données des organismes privés pour savoir quelles entreprises sont certifiées ou non, comme le montre l'exemple

du RiskPlaza. Au Royaume-Uni, les renseignements recueillis par l'organisme de certification sont transmis à l'Agence de l'environnement qui est responsable en dernier ressort de la réglementation et qui doit évaluer si les exploitations respectent le permis qu'elle délivre. L'information sur le respect des règles est essentielle pour permettre aux acteurs publics de savoir quand et comment le système risque d'être défaillant et, par conséquent, quand et comment donner suite aux cas de non-respect. Il faut donc mettre en place des mécanismes d'échange de renseignements et de coordination pour renforcer les complémentarités entre les deux régimes.

- v) **Alignement des intérêts publics et privés.** La distinction entre les intérêts du secteur privé et du secteur public pour la coréglementation et le lien possible entre les avantages et les coûts privés et sociaux dans un cadre de coréglementation occupent une place essentielle dans le débat sur la coréglementation. En ce qui concerne l'économie de la sécurité sanitaire des aliments, l'analyse des politiques du point de vue du bien-être social se concentre sur la réglementation des marchés pour accroître le bien-être social (amélioration de la santé publique) dans les cas où le marché est défaillant, tandis que l'analyse d'économie politique (privée) met l'accent sur la position des groupes d'intérêts dans le processus de réglementation.

76. Le recours à la coréglementation pour assurer le contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires par le biais de l'autoréglementation de l'industrie, renforcée par la surveillance des pouvoirs publics, peut aider à aligner les intérêts des parties prenantes dans le processus réglementaire. Il faut trouver un équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés pour faire en sorte que la poursuite des intérêts privés ne se fasse pas aux dépens des objectifs de bien-être social. Cela peut être assuré grâce à une surveillance des pouvoirs publics. En effet, une telle approche permet de rapprocher deux intérêts fondamentaux: i) le désir des entreprises de réduire autant que possible leurs coûts de mise en conformité; et ii) le désir de l'organisme de réglementation de limiter le coût administratif des interventions, grâce à une autoréglementation souple de l'industrie et grâce à une surveillance publique qui ne compromet pas la confiance et la coopération des parties prenantes privées. Le renforcement du contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires qui en résulterait pourrait conduire à long terme à une amélioration de la santé publique, des bénéfices des entreprises et de la confiance des consommateurs. Pour que cela fonctionne, une surveillance publique et juridique est nécessaire.

4. Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions

77. Comme le montrent les études de cas analysées ci-dessus, il existe différents types de partenariats entre les secteurs public et privé dans le domaine SPS. Des données empiriques et des échanges avec certains des principaux professionnels SPS concernés mettent en évidence les avantages de ces partenariats pour améliorer la mise en œuvre des mesures SPS et les résultats obtenus, dans les pays en développement et dans les pays développés. Par exemple, aux États-Unis, les investissements conjoints et la coopération entre le Service d'inspection zoosanitaire et phytosanitaire de l'USDA et le secteur privé au cours des 25 dernières années ont contribué à l'augmentation des exportations, en permettant l'accès à de nouveaux marchés pour les produits d'origine animale et végétale, en maintenant l'accès aux marchés existants malgré les problèmes SPS et en offrant une formation et des infrastructures pour renforcer les capacités SPS des exploitants agricoles.

78. Les études de cas présentées dans ce document montrent le potentiel et l'intérêt des PPP pour diffuser l'information sur les prescriptions SPS, stimuler l'innovation, exploiter les connaissances, mobiliser les ressources, remédier aux insuffisances de l'infrastructure SPS et relever certains défis dans le domaine SPS. L'expérience a montré qu'ils étaient utiles pour permettre aux acteurs publics et privés de mieux comprendre leurs rôles respectifs dans le respect des règles SPS et créer une culture de "responsabilité partagée", pour renforcer la coordination et le dialogue entre eux, pour appliquer efficacement les mesures SPS nécessaires pour accéder à de nouveaux marchés et/ou maintenir l'accès aux marchés existants et pour faciliter le respect de ces prescriptions par le secteur privé et renforcer la compétitivité.

79. Dans le même temps, ces études de cas ont révélé certains des grands problèmes inhérents à la mise en place et à la gestion efficaces des PPP dans le domaine SPS. Les organismes publics et privés ont des cultures organisationnelles différentes et peuvent avoir une certaine méfiance à l'égard de leurs motivations respectives. Dans les cas où les échanges ou la collaboration entre eux étaient limités, il faut du temps pour développer la confiance.

La mise en place et la gestion de PPP nécessite souvent de nouveaux types de savoir-faire et de compétences, qui font défaut. Le manque de ressources humaines, la rotation du personnel et le maintien du plein engagement des partenaires peuvent également s'avérer problématiques. Leurs attentes différentes, le manque de transparence, l'insuffisance de l'information et de la communication entre eux et, le manque de clarté des objectifs et de la structure des PPP sont parmi les autres problèmes rencontrés. L'opposition politique peut aussi être un obstacle, en particulier après un changement de gouvernement.

80. Pourtant, si les PPP ne sont en aucun cas une panacée, lorsqu'ils sont bien conçus et bien gérés, ils peuvent améliorer l'offre et la qualité des biens publics dans le domaine SPS. Compte tenu de l'importance des contraintes SPS dans de nombreux pays en développement, et de l'insuffisance des ressources pour faire face à tous les problèmes rencontrés, les décideurs devraient examiner de près le potentiel des PPP comme moyen d'optimiser et de moderniser la mise en œuvre des mesures SPS et des systèmes de gestion. Ces partenariats permettent aux acteurs publics et privés de conjuguer leurs savoir-faire afin de partager les risques et les coûts de la conception, de l'exécution, et du maintien des activités destinées à améliorer le respect des règles SPS. En outre, cela n'a pas de répercussion sur les rôles "traditionnels" du gouvernement et du secteur privé.

81. Les conditions de la réussite des PPP sont notamment les suivantes: i) appropriation, engagement et confiance de la part des principales parties prenantes; ii) identification d'un intérêt commun, accord sur des objectifs clairs et alignement des attentes; iii) clarté sur la mise en œuvre et la gestion du PPP, y compris sur les rôles, les responsabilités et les obligations des parties prenantes; iv) bonne gouvernance et transparence; v) soutien de haut niveau, leadership et compétence des partenaires; et vi) clarté sur les coûts financiers et les contributions requises. Les gouvernements ont besoin de compétences particulières pour identifier les PPP qui sont susceptibles d'améliorer les capacités SPS et d'être viables, et pour veiller à ce qu'ils soient conçus, mis en œuvre et gérés de manière appropriée. Dans certains cas, les PPP ont été présentés comme un mécanisme d'intervention capable de remplacer les organismes publics particulièrement défaillants (notamment après un conflit), mais dans la pratique, ils semblent donner de meilleurs résultats lorsque le secteur public est compétent.

82. Les donateurs et les partenaires de développement peuvent faciliter les PPP, par exemple en fournissant un soutien et une aide pour l'établissement de PPP, en donnant des conseils pour le choix des projets de PPP et en dispensant les compétences nécessaires pour identifier et lancer les projets. Cela peut aussi éviter de réinventer la roue chaque fois qu'un pays lance un programme ou un projet de PPP. Néanmoins, pour être viables, les PPP doivent répondre à la demande locale et doivent bénéficier de l'engagement sans réserve des acteurs publics et privés concernés. Par exemple, lorsqu'un PPP soutenu par des donateurs s'occupe de formation, concernant l'assurance qualité, la certification ou d'autres sujets, l'industrie devrait y participer dès le début pour que les bénéficiaires comprennent clairement la valeur et les avantages escomptés, généralement définis en termes d'augmentation des ventes et des bénéfices des entreprises. L'implication du secteur privé peut aussi être utile pour mobiliser des ressources financières et humaines supplémentaires en vue du renforcement des capacités SPS, et pour aider à convaincre les clients locaux des avantages d'un programme d'exportation autonome.

83. Les PPP devraient être considérés comme une solution de rechange pour le renforcement des capacités SPS. La mise en place de PPP dans le domaine SPS ne devrait pas devenir une fin en soi. Bien que des travaux plus poussés soient nécessaires pour évaluer et appréhender les résultats des PPP dans le domaine SPS, cette étude représente un premier effort important pour rassembler et analyser les expériences de PPP dans ce domaine, et pour identifier et diffuser quelques-uns des principaux enseignements dégagés. C'est dans ce contexte que sont formulées les recommandations ci-après.

Tableau 5. Aperçu des avantages et des problèmes des PPP dans le domaine SPS/dans le secteur agricole

AVANTAGES	PROBLÈMES
Économiques	Économiques
Atténuation et partage des risques	Contributions non équilibrées
Possibilité d'obtenir des fonds supplémentaires	Financement limité
Maximisation des gains et de la rentabilité économique	Manque de transparence et surveillance insuffisante de l'utilisation des fonds

AVANTAGES	PROBLÈMES
Efficacité et compétitivité	Vision
Amélioration de la qualité et de la pertinence des activités grâce aux synergies entre les partenaires	Difficulté de définir un intérêt commun
Possibilité pour les petits agriculteurs d'accéder à des connaissances et à des technologies plus élaborées	Manque de clarté sur les objectifs du PPP et les rôles spécifiques des parties prenantes, d'où un faible engagement des partenaires
Complémentarité des aptitudes, des compétences et des ressources	Influence possible des considérations politiques sur les objectifs initiaux
Amélioration des résultats grâce à l'adoption plus large par les groupes d'utilisateurs	PPP considérés comme un travail supplémentaire, d'où une diminution de la participation des membres avec le temps
Maintien du dialogue et soutien des synergies	Corruption et conflits d'intérêts
Effets sur le commerce	Mise en œuvre
Renforcement de la position sur le marché grâce à l'amélioration des compétences	Création de mécanismes de fonctionnement complexes et bureaucratiques
Moyen plus rapide et plus efficace de se conformer aux normes SPS internationales et aux autres prescriptions à l'importation	Retards dans le processus de prise de décisions
Accroissement de la compétitivité	Attentes différentes et réticence à faire des compromis
Plus grande confiance des consommateurs dans les produits	Mauvaise communication entre les partenaires

Source: Tableau établi par les auteurs sur la base des données provenant des PPP et des enquêtes réalisées.

4.2 Recommandations

1) Création d'un environnement favorable

84. La création d'un environnement favorable aux PPP est essentielle pour faciliter la mise en place de partenariats et encourager la participation du secteur privé. Les partenariats donnent de meilleurs résultats dans un environnement stable, caractérisé par la transparence, la bonne gouvernance (voir l'encadré 8), l'intégrité et la confiance. Cela suppose des politiques cohérentes et des lois et règlements clairs. L'application de réformes et de politiques appropriées peut être nécessaire pour assurer un environnement propice et limiter la corruption.

85. Les acteurs publics et privés ont souvent une culture organisationnelle différente et peuvent avoir une certaine méfiance à l'égard de leurs motivations respectives. Il est essentiel qu'il y ait une volonté d'essayer de nouvelles méthodes et un leadership effectif. Le secteur privé doit être sûr que le gouvernement s'en tiendra à ce qui a été convenu, en particulier lorsque des investissements privés sont en jeu, même en cas de changement de gouvernement. Il est important aussi de reconnaître et de respecter les connaissances techniques et le savoir-faire des partenaires privés, et de ne pas les considérer uniquement comme une source de financement.

86. La création d'un mécanisme (par exemple, un comité SPS national) permettant aux acteurs publics et privés de se consulter régulièrement et discuter ouvertement des questions SPS est souvent un premier pas utile pour renforcer la confiance et la transparence, et aider les partenaires SPS publics et privés à mieux comprendre leurs rôles respectifs et les liens existant entre eux. Cela peut également aider à identifier les domaines spécifiques dans lesquels des partenariats seraient bénéfiques.

Encadré 8: Bonne gouvernance dans les PPP

La bonne gouvernance dans les PPP suppose:

- un processus de sélection équitable et transparent pour la mise en place de partenariats par les gouvernements;
- l'assurance de l'utilisation optimale des fonds (meilleure qualité pour le même prix ou même qualité pour un prix inférieur);
- l'amélioration des services publics essentiels, et une formation adéquate pour les participants à de nouveaux partenariats;
- des incitations équitables pour toutes les parties et un rendement équitable pour celles qui prennent des risques;
- le règlement judiciaire des différends, assurant la continuité des services et évitant l'abandon des projets et le gaspillage de ressources publiques qui en résulterait;
- le renforcement de la sécurité face aux nouvelles menaces et en vue de l'amélioration générale de la sûreté des services fournis dans le cadre des PPP.

Source: CEE-ONU. 2008. *Guide pratique sur la bonne gouvernance dans les partenariats public-privé.*

87. Quoique généralement axées sur les grands partenariats économiques et d'infrastructure, les unités chargées des PPP et les politiques en la matière peuvent donner des orientations politiques utiles, techniques, juridiques ou autres, aux autorités responsables de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et de la santé animale/de la préservation des végétaux qui souhaitent étudier la possibilité de créer des PPP dans le domaine SPS.

2) Examen de la complexité, de la sélection et de la portée des PPP

88. Pour les pays qui ont peu d'expérience de la collaboration public-privé dans le domaine SPS, il est recommandé de commencer par des partenariats assez simples ayant des objectifs clairs et limités et des structures de décision et de mise en œuvre d'une grande simplicité. Des modifications et des améliorations sont plus faciles à apporter quand le PPP est parvenu à maturité, quand les parties prenantes se connaissent mieux et savent comment travailler ensemble, et quand la structure de fonctionnement a fait ses preuves. Dans la "phase expérimentale", la simplicité et la flexibilité sont des conditions essentielles pour la réussite d'un partenariat.

89. La difficulté est souvent de sélectionner les projets de PPP pouvant réellement donner des résultats. Une étude de base des coûts et des services SPS existants ou des études de faisabilité des nouveaux mécanismes envisagés peuvent être utiles pour identifier les PPP possibles, en particulier si des ressources substantielles ou des changements importants sont nécessaires. Ces études peuvent aider à mieux comprendre les services SPS fournis et à identifier les améliorations concrètes qu'un PPP pourrait apporter. Elles peuvent aussi aider à déterminer la forme du PPP et à définir des indicateurs de performance.

90. La réussite des PPP dépend en grande partie de l'alignement des intérêts et des objectifs publics et privés. Il est important aussi de faire une sélection stratégique parmi les acteurs concernés en choisissant ceux qui ont des objectifs communs et qui sont disposés à travailler ensemble pour les atteindre. Il faut garder à l'esprit que plus il y a d'intervenants, plus il est difficile de parvenir à un consensus. Par conséquent, il peut être préférable de limiter d'emblée le nombre de décideurs clés, publics et privés, susceptibles d'avoir une influence directe dans le(s) domaine(s) visé(s).

91. Le type de parties prenantes dépendra aussi de l'objectif du PPP. Par exemple, si l'accent est mis sur l'accès aux marchés, il est probable que les organismes de promotion des exportations et les associations privées de producteurs et d'exportateurs joueront un rôle important. En revanche, si le PPP est axé sur les connaissances et l'innovation dans le domaine SPS, par exemple pour la lutte contre certains contaminants ravageurs ou maladies, le milieu universitaire peut apporter une précieuse contribution.

92. La plupart des partenariats analysés dans cette étude ont une portée nationale ou infranationale. Il peut être utile, dans certains cas, d'établir un partenariat régional dans le domaine SPS, mais l'expérience montre que la gestion de partenariats impliquant plusieurs pays est complexe et pose de nombreux problèmes. Le PPP établi entre les Pays-bas, la Malaisie et l'Indonésie a montré combien il était difficile d'appliquer une approche multipartite dans un partenariat trilatéral, et ce pour différentes raisons: a) pratiques différentes pour l'engagement des parties prenantes dans les pays participants; b) différences culturelles en termes de partage du pouvoir et de distance hiérarchique; et c) difficultés de communication et de mise en œuvre étant donné le nombre de pays et de cultures concernés (Pfisterer *et al.*, 2009). En outre, des attentes différentes quant à l'attribution des fonds du gouvernement néerlandais (alloués seulement à l'Indonésie et pas à la Malaisie, en raison de son niveau de développement relativement élevé), ont amené la Malaisie à se retirer de ce partenariat. Les PPP transnationaux ne sont recommandés que si les pays voisins ont un intérêt commun manifeste, par exemple la lutte contre des parasites des végétaux ou des maladies animales qui franchissent les frontières nationales, et s'il y a d'emblée un accord clair sur le fonctionnement et le financement du partenariat.

3) Identification d'un intérêt commun et existence d'une situation gagnant-gagnant

93. Il est essentiel que les partenariats aient pour objectif de procurer des avantages mutuels à tous les partenaires. Les parties doivent reconnaître qu'elles ont un intérêt commun, même si leurs objectifs sont différents et même si cet intérêt commun n'est pas permanent et illimité (Hartwich, 2008). L'identification des intérêts communs – et des situations dans lesquelles la collaboration est avantageuse pour tout le monde – est essentielle pour la réussite et la viabilité des partenariats dans le domaine SPS, d'autant qu'ils ne sont pas "gratuits". En effet, les partenariats coûtent cher en temps et/ou en argent et quelqu'un doit payer. Les services ou les avantages fournis dans le cadre d'un partenariat doivent avoir un intérêt clair et tangible pour les parties concernées. C'est seulement si les partenaires reconnaissent leur intérêt commun, et l'avantage particulier qu'ils retirent du partenariat qu'ils seront disposés à investir du temps, de l'énergie et des ressources pour en assurer le succès. Les partenariats qui sont vus comme un "travail supplémentaire", sans rapport avec l'activité de base, ou qui sont "déséquilibrés" sur le plan des avantages ont moins de chances de bien fonctionner.

94. Sur la base d'une vision claire de l'objectif du PPP, les parties doivent se mettre d'accord sur leurs responsabilités respectives et sur les résultats attendus. Pour encourager l'appropriation, toutes les parties concernées devraient en principe participer à l'élaboration d'un plan de mise en œuvre ascendant. La mise en place d'un PPP prend du temps et demande des efforts. Plusieurs réunions et discussions ouvertes peuvent être nécessaires pour parvenir à un accord clair sur l'objectif et la portée du partenariat avant que les activités puissent démarrer.

4) Clarté des modalités institutionnelles et de gestion

95. Étant donné la difficulté de mettre en place des partenariats, due principalement au nombre et à la diversité des parties prenantes, il est conseillé de conclure un accord formel sur le PPP (qui peut aussi être qualifié de mandat, de contrat ou de mémorandum d'accord). Cet accord est indispensable pour clarifier l'objectif, la portée et les résultats attendus du PPP, la manière dont il sera mis en œuvre, son budget et ses règles de fonctionnement, y compris les rôles, les responsabilités et les obligations respectifs des participants. Le caractère formel de l'accord est important pour que les membres du PPP aient une idée commune de la façon dont il fonctionnera et soient résolus à lui consacrer du temps et des ressources. Les ressources humaines et financières nécessaires pour gérer le partenariat devraient aussi être identifiées et allouées, selon les besoins. Si des ressources financières sont engagées, ou que la confiance est limitée, il est conseillé de fonder le partenariat sur un accord juridique clair. L'expérience des partenariats d'infrastructure de grande envergure a montré aussi qu'il fallait établir des dispositions et des procédures pour assurer la transparence et l'information, ainsi que des procédures pour régler les litiges et, éventuellement, pour mettre fin au partenariat.

96. Les modalités de gestion des PPP dans le domaine SPS dépendent de la nature et de la portée du partenariat en question. Il est cependant conseillé de mettre en place un système d'appui administratif fonctionnant bien, et de convenir de procédures de gestion et de prise de décisions claires et objectives. Ces procédures devraient être aussi simples que possible. Il faut éviter des processus de décision trop longs, qui peuvent nuire à la dynamique du partenariat. Dans le cas des partenariats créés à l'initiative du secteur public, il faut éviter d'établir des structures de gouvernance trop bureaucratiques et de privilégier certains partenaires gouvernementaux. Pour conserver leur pertinence et maintenir l'engagement des parties prenantes, les partenariats doivent pouvoir démontrer les avantages de la collaboration en produisant des résultats tangibles.

97. La mise en œuvre de mesures SPS exige de la créativité, de la flexibilité et des améliorations constantes. La réussite des PPP dépend dans une large mesure des capacités de gestion. Or, les organismes chargés des questions SPS n'ont pas forcément le savoir-faire et les compétences requises pour établir et gérer efficacement un PPP. En outre, la rotation du personnel et l'attribution sont des problèmes couramment rencontrés par les autorités gouvernementales responsables des mesures SPS dans de nombreux pays en développement. Dans le même temps, le personnel de ces organismes est souvent de plus en plus sollicité. Dans ces conditions, un renforcement des capacités et une formation à la gestion peuvent être nécessaires pour donner au personnel les compétences requises pour gérer un PPP. Il est parfois possible de trouver certaines de ces compétences dans le secteur privé. Il est bon aussi d'avoir une stratégie pour encourager les parties prenantes elles-mêmes à faire connaître les PPP aux décideurs politiques et autres, à partager leur expérience et à former leurs collègues, afin de maintenir des PPP efficaces à moyen ou long termes, malgré la rotation de leurs membres.

98. Les PPP ne doivent pas être considérés comme des mécanismes rigides. Au contraire, ils doivent pouvoir évoluer en fonction des besoins, par exemple en réponse à l'évolution des facteurs technologiques, commerciaux ou juridiques, ou par suite de l'apparition de nouveaux problèmes SPS ou de nouvelles parties prenantes. À mesure que le PPP gagne en maturité, des problèmes imprévus peuvent surgir et il peut être nécessaire d'adapter les plans d'activités, les procédures administratives et parfois les objectifs généraux du PPP (Hartwich *et al.*, 2007). Certains PPP peuvent évoluer et se développer avec le temps, tandis que d'autres peuvent prendre fin lorsque leurs objectifs sont atteints ou que leurs membres décident que cette collaboration n'est plus possible ou n'est plus utile, pour quelque raison que ce soit. Il faut donc encourager l'adoption d'arrangements organisationnels qui permettent de modifier les procédures de gestion et les procédures opérationnelles.

5) Accord sur les ressources nécessaires

99. L'utilisation optimale des fonds est souvent l'un des principaux ressorts des partenariats. Cela peut signifier la mobilisation de fonds supplémentaires auprès d'autres sources (par exemple, secteur privé, utilisateurs) pour aider à améliorer la fourniture de services SPS, ou la réalisation d'économies grâce à l'utilisation d'installations privées (par exemple, laboratoires privés ou universitaires). Cela peut être utile pour surmonter les contraintes de financement du secteur public, liées à son mode de fonctionnement caractéristique (ingérence politique, budgets annuels, changements de priorités, etc.). Si le partenariat implique une modification fondamentale du financement ou de la mise en œuvre de la gestion ou des contrôles dans le domaine SPS (par exemple, utilisation de laboratoires privés ou un recours accru à la coréglementation), les coûts et les avantages de l'approche proposée pour le PPP, par rapport à une approche traditionnelle, devraient autant que possible être analysés et comparés. Il est important de définir au départ les attentes en ce qui concerne l'optimisation des ressources pour déterminer si le partenariat mérite d'être poursuivi. Cela peut aussi être utile pour obtenir un soutien politique en faveur du PPP.

100. Dans certains pays d'Amérique latine, la création de fonds publics spéciaux a facilité la mise en place de partenariats dans le domaine SPS, sur la base d'un processus transparent et concurrentiel. Cette manière de définir et de financer les partenariats dans le domaine SPS peut intéresser d'autres pays et d'autres régions. Mais, il est important aussi de considérer la viabilité financière des partenariats SPS, en particulier dans le contexte actuel de crise financière et de raréfaction des ressources publiques. Un partenariat efficace doit s'efforcer de devenir financièrement autonome, pour être viable. Il peut générer des recettes au moyen de redevances et éviter ainsi de dépendre des fonds publics (Correa Melo et Saraiva dans Rich et Narrod, 2010).

101. Il faut du temps et de l'argent pour créer et gérer des partenariats. Les ressources humaines et financières nécessaires dépendront de leur portée et de leur objectif. Certains partenariats, comme ceux qui visent à renforcer le dialogue et la coordination dans le domaine SPS, peuvent fonctionner convenablement avec des petits budgets ou des contributions en nature (par exemple, temps de travail ou installations). D'autres partenariats, plus complexes, comme les sociétés publiques-privées pour la gestion SPS, nécessitent des investissements plus importants et des systèmes de gestion financière plus robustes. Les bénéfices du partenariat doivent évidemment être supérieurs aux investissements des partenaires pour que le partenariat continue de présenter un intérêt.

102. Au tout début, il est essentiel de définir et de se mettre d'accord sur les ressources nécessaires, et de déterminer d'où elles pourront venir. La négociation et le consensus sur les aspects financiers d'un partenariat – y compris les contributions des différents partenaires et la répartition des bénéfices – est peut-être l'un des principaux défis. Il est recommandé de se mettre d'accord sur le cadre financier précis du partenariat, qui doit, bien entendu, être adapté à son objectif et à sa portée. Les contributions des différentes parties prenantes varieront en fonction des avantages qu'elles en retirent, de leurs responsabilités et de leurs rôles. Le partenariat a été défini comme un

“arrangement de partage des coûts qui ne peut fonctionner que si tous les partenaires prennent des engagements. Ceux qui comptent sur les autres pour financer le partenariat ne devraient pas y participer” (Hartwich *et al.*, 2008). La réussite des partenariats dépend dans une large mesure de l’engagement et des contributions des parties prenantes.

103. Si les PPP permettent d’améliorer la transparence et d’optimiser les ressources, ils peuvent parfois être source de corruption et de recherche de rente pendant les phases de mise au point (marchés de services) et de mise en œuvre, surtout si la transparence et la gouvernance sont faibles (CEE-ONU). Pour éviter ces irrégularités, il est conseillé d’établir des règles et des procédures transparentes pour l’établissement du budget, de la comptabilité et des rapports financiers, afin de montrer aux parties que les ressources sont convenablement utilisées et gérées et pour maintenir la confiance dans le partenariat.

6) Transparence et efficacité de la communication

104. Si certains pays ont l’expérience de la mise au point et de la mise en œuvre de PPP, y compris dans les domaines du développement agricole et des mesures SPS, d’autres n’ont qu’une connaissance et une compréhension limitées de ces partenariats. Dans certains cas, les PPP peuvent être considérés comme une forme de privatisation, ce qui peut susciter l’opposition des fonctionnaires ou des utilisateurs de services SPS comme les services d’inspection ou de laboratoire. Il est recommandé de mieux faire connaître le rôle et les avantages potentiels des PPP pour créer un climat favorable à leur développement. Ces activités devraient s’adresser aux responsables politiques et aux décideurs chargés de définir les priorités SPS et d’allouer les ressources, ainsi qu’aux fonctionnaires chargés des questions SPS, et aux autres parties concernées du secteur privé ou des milieux universitaires. Il serait souhaitable, dans ce contexte, que les fonctionnaires des ministères et des départements qui s’occupent des questions SPS examinent comment différents types de PPP pourraient être utilisés pour renforcer et améliorer la gestion SPS. L’analyse de l’expérience des pays ayant eu recours à des PPP dans le domaine SPS serait utile à cet égard. Il est important d’élaborer un plan de communication stratégique pour faire connaître aux acteurs publics et privés concernés le potentiel des PPP, notamment en termes de bénéfices économiques et d’amélioration de l’accès aux services et/ou des prestations.

105. Il est essentiel aussi d’assurer la transparence et l’efficacité de la communication pendant la planification et la mise en œuvre des PPP. Une mauvaise communication entre les parties prenantes peut favoriser l’opposition à un PPP et risque de retarder la mise en œuvre des activités. Comme cela a été dit précédemment, il faut veiller à la transparence dans l’établissement, la gestion et le fonctionnement des PPP. Les partenaires doivent pouvoir accéder, gratuitement et régulièrement, aux renseignements sur les ressources utilisées (humaines, physiques et financières), et sur les progrès et les résultats des activités du partenariat. La transparence signifie aussi que les renseignements relatifs au PPP doivent être mis à la disposition des autres parties qui n’y participent pas directement mais dont les activités peuvent être affectées par son existence. Les technologies de l’information et de la communication peuvent jouer un rôle déterminant à cet égard.

7) Suivi et évaluation des résultats

106. Il y a peu d’études analysant les résultats des PPP dans le domaine SPS par rapport aux modes de prestation classiques. L’expérience et les données empiriques concernant plusieurs pays indiquent que les PPP peuvent renforcer les capacités SPS et les résultats obtenus dans ce domaine, mais il serait utile d’avoir davantage de données factuelles et de chiffres à ce sujet.

107. Pour déterminer si les partenariats fonctionnent bien et sont en voie d’atteindre les objectifs SPS visés, il est conseillé d’établir des mécanismes pour suivre et évaluer les progrès. Cela suppose la collecte de données sur leurs activités, leurs progrès et leurs réalisations, l’idéal étant de s’appuyer sur des données concernant la situation SPS avant le lancement du partenariat et sur des indicateurs de performance convenus. L’évaluation des partenariats SPS peut également prendre en considération les résultats axés sur le processus, comme l’amélioration de l’accès aux renseignements relatifs aux exigences SPS sur les marchés d’exportation, le renforcement de la confiance entre les acteurs publics et privés dans le domaine SPS, ou le renforcement de la collaboration.

108. On estime qu’il est utile de mettre l’accent sur le suivi et l’évaluation des partenariats établis dans le domaine SPS pour deux grandes raisons: i) permettre l’adaptation et l’amélioration du partenariat, et ii) tirer des enseignements et des conclusions utiles pour améliorer la conception, le fonctionnement et la gestion des futurs partenariats SPS.

Annexe 1: Exemples de partenariats public-privé liés aux mesures SPS

Dialogue, réseautage et coordination dans le domaine SPS ²⁶					
Pays	PPP	Objectif(s)	Activités / services	Principaux intervenants	Réalisations
Argentine	Comité consultatif national pour les maladies des porcins (CONALEP) 2003-en cours	- Fournir des conseils sur la création et la mise en œuvre de programmes publics et de réglementations concernant la santé des porcins en vue de satisfaire aux prescriptions SPS internationales	- Réunions mensuelles	- SENASA, INTA, Commissions provinciales de la santé animale (Cordoba, Buenos Aires et Santa Fe) - Association Argentine des éleveurs de porcins, Chambre des produits vétérinaires	- Mise en œuvre/mise à jour du Programme sanitaire porcine
Argentine	Comité consultatif national pour la santé des équidés (CNSE) 2005-en cours	- Fournir des conseils sur la création et la mise en œuvre de programmes publics et de réglementations concernant la santé des équidés en vue de satisfaire aux prescriptions SPS internationales	- Réunions périodiques visant à évaluer le Programme national pour la santé des équidés - Campagnes de vaccination - Tests visant à identifier les infections affectant les équidés	- SENASA, INTA, Armée argentine, Police nationale - Société rurale argentine, Société équine argentine, Fédération argentine d'équitation, Association argentine de polo, Fédération argentine de jogging, Chambre des produits vétérinaires - Laboratoires, universités et éleveurs d'équidés	- Mise en œuvre du Programme national de santé des équidés au niveau local - Liste des vétérinaires habilités aux fins des campagnes de vaccination

²⁶ Plusieurs des PPP relevant de cette catégorie sont centrés sur les comités SPS nationaux. Pour des renseignements sur d'autres comités SPS nationaux en Afrique, voir: STDF (2012), *Mécanismes nationaux de coordination dans le domaine SPS: Perspective africaine*. Voir: http://www.standardsfacility.org/Files/Publications/STDF_NationalSPSCoordinationMechanisms_FR.pdf.

Dialogue, réseautage et coordination dans le domaine SPS					
Pays	PPP	Objectif(s)	Activités / services	Principaux intervenants	Réalisations
APEC	Réseau d'instituts de formation en partenariat du Forum de coopération en matière de salubrité des aliments de l'APEC (PTIN) 2008-en cours http://fscf-ptin.apec.org/	- Engager l'industrie alimentaire et les établissements universitaires, conjointement avec les représentants des gouvernements, à améliorer le renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires	- Ateliers de formation sur les questions prioritaires en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires (exemples: principes d'analyse des risques, sécurité sanitaire des produits alimentaires dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement, bonnes pratiques agricoles et aquicoles, certification des exportations) - Mise au point et utilisation de modules de formation en ligne - Possibilités permanentes d'échanges entre autorités de réglementation et branche de production	- Autorités de réglementation des États-Unis, d'Australie et de Chine - Organismes des gouvernements nationaux de l'APEC chargés de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et du commerce - Universitaires spécialistes de la sécurité sanitaire des produits alimentaires - Principaux groupes et entreprises de l'industrie alimentaire - Laboratoires et fournisseurs d'équipements de laboratoire - Organisations internationales/régionales (exemples: FAO, OMS, Banque mondiale, OPS)	- Depuis 2007, plus de 500 personnes de 20 pays de l'APEC ont participé à diverses activités de renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires - Amélioration du dialogue et des échanges entre branche de production et pouvoirs publics
Belize	Conseil d'administration, Service de protection zoosanitaire et phytosanitaire du Belize (BAHA) 2004-en cours	- Fournir des conseils concernant les programmes, politiques et activités à l'autorité nationale chargée des questions SPS (BAHA)	- Superviser les activités du BAHA	- Ministères de l'agriculture et des pêches, de la santé, du développement économique et du commerce extérieur - Représentants de l'Association des producteurs d'agrumes, de la BLPA, de la Chambre de commerce et d'autres associations agro-industrielles	- Participation du Belize aux réunions internationales portant sur les mesures SPS - Coordination public-privé pour la mise en œuvre des mesures SPS au Belize

Dialogue, réseautage et coordination dans le domaine SPS

Pays	PPP	Objectif(s)	Activités / services	Principaux intervenants	Réalizations
Bolivie	Commission nationale d'éradication de la fièvre aphteuse (CONEFA) 2001-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonner la mise en œuvre du Programme national d'éradication de la fièvre aphteuse (PRONEFA) - Améliorer l'accès aux marchés pour la viande bolivienne 	<ul style="list-style-type: none"> - Application de mesures de lutte contre la fièvre aphteuse - Diffusion de renseignements sur la fièvre aphteuse - Campagnes de vaccination 	<ul style="list-style-type: none"> - SENASAG, Association des municipalités, gouvernements provinciaux, Police nationale - CONGABOL, Association des importateurs de fournitures vétérinaires, ASOCEBU, Fédération des producteurs de lait, École vétérinaire nationale 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance internationale de certains territoires boliviens (Chiquitania, Oruro) comme zones indemnes de fièvre aphteuse avec vaccination - Mise à jour du cadre réglementaire du PRONEFA - Amélioration de la qualité et des prix intérieurs des animaux et des produits du bétail
Chili	Commission nationale de coordination SPS 2001-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Répondre aux prescriptions SPS internationales - Résoudre des questions spécifiques en matière SPS - Définir la position du Chili dans les réunions internationales concernant les mesures SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - Application des prescriptions SPS bilatérales/multilatérales - Formation des employés du secteur public, les associations et les entreprises dans le domaine des normes SPS - Organisation de tables rondes entre les Ministères compétents dans le domaine SPS et le secteur privé (sept réunions par an en moyenne) 	<ul style="list-style-type: none"> - DIRECON, SAG, SERNAPECA - Ministère de la santé publique - Producteurs (associations et organisations) 	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien administratif/suivi des questions SPS identifiées dans les accords de libre-échange - Formation de fonctionnaires/partenaires privés aux mesures SPS
Chili	Commission nationale des bonnes pratiques agricoles 2001-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Conseiller le Ministère de l'agriculture en ce qui concerne l'élaboration des politiques visant à incorporer les BPA dans le processus de production agricole 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonner les accords de production propre - Diffuser les manuels de BPA et soutenir leur mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> - SAG, Ministère de l'agriculture, Ministère de la santé publique, INDAP, IDEPA, FIA, INIA, CORFO, PROCHILI - SERNAM, FEDECARNE, FEDELECHE, APA/ASPROCER, ASOEX, SNA, CODESSER, MUJECHE, CAMPOCOOP 	<ul style="list-style-type: none"> - Manuels, guides et autre matériel pédagogique sur les BPA et les BPF
Chili	Comité national des farines et huiles de poisson 2007-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonner les mesures SPS relatives aux exportations de farines et huiles de poisson 	<ul style="list-style-type: none"> - Tables rondes visant à traiter des questions SPS spécifiques dans le secteur considéré - Diffusion de renseignements 	<ul style="list-style-type: none"> - SERNAPECA, Ministère de l'économie - SONAPECA, producteurs de poisson 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la conformité avec les prescriptions SPS internationales relatives aux farines et huiles de poisson

Dialogue, réseautage et coordination dans le domaine SPS

Pays	PPP	Objectif(s)	Activités / services	Principaux intervenants	Réalizations
Colombie	Commission SPS nationale 2006-en cours	- Coordonner l'exécution de la politique et des programmes concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la protection zoosanitaire et phytosanitaire et fournir des conseils à leur sujet	- Réunions trimestrielles visant à traiter les grandes questions SPS	- Ministères de l'agriculture et du développement rural, de la protection sociale, de l'environnement et du logement, du commerce, de l'industrie et du tourisme - INVIMA, ICA, IDEAM, INS	- Coordination des interventions de la Colombie dans les réunions internationales concernant les mesures SPS
Costa Rica	Comité phytosanitaire national (CONAFI) 2008-en cours	- Promouvoir le dialogue entre le secteur public, les producteurs/exportateurs de produits agricoles et les universités dans la conception et le processus de mise en œuvre des politiques SPS	- Tables rondes visant à traiter les grandes questions SPS	- Ministère de l'agriculture, Service sanitaire de l'État - Organisations de producteurs/exportateurs de produits agricoles - Universités - FAO, IICA, OIRSA	- Fournir des conseils pour la conception/mise en œuvre du programme SPS national
Costa Rica	Comité technique de prévention et de lutte contre les ravageurs des musacées 1998-en cours	- Conseiller le Département de l'agriculture pour les questions concernant la lutte contre les parasites dans la production de bananes	- Surveiller la situation parasitaire dans les plantations de bananes - Élaborer des plans d'action SPS pour traiter les problèmes liés aux parasites	- Service sanitaire de l'État - Université du Costa Rica - CORBANA - Programme national pour les musacées - INTA - Sociétés privées (DOLE, Acon, Del Monte, Cobal, Banacol) - Producteurs	- Mise en œuvre de BPA dans la production de bananes
République dominicaine	Comité SPS national (CNMSF) 2003-en cours	- Fournir des conseils sur l'élaboration et de mise en œuvre de programmes publics et de règlements dans le domaine SPS - Promouvoir l'interaction et la coordination public-privé pour satisfaire aux normes SPS	- Réunions trimestrielles - Élaboration de matériel pédagogique - Diffusion de renseignements sur les mesures SPS	- Ministères de l'agriculture, de la santé publique, du commerce et de l'industrie, des affaires étrangères et de l'environnement; Centre pour l'exportation et l'investissement - JAD, CODOPESCA	- Élaboration de matériel pédagogique sur les mesures SPS - Participation de la délégation aux réunions du Comité SPS de l'OMC

Dialogue, réseautage et coordination dans le domaine SPS

Pays	PPP	Objectif(s)	Activités / services	Principaux intervenants	Réalizations
Honduras	Comité SPS national (CNMSF) 2004-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Fournir des conseils sur l'élaboration et de mise en œuvre de programmes publics et de règlements dans le domaine SPS - Promouvoir l'interaction et la coordination public-privé pour satisfaire aux normes SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration de matériel pédagogique - Diffusion de renseignements sur les mesures SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - SENASA, SEPLAN, Ministères de la santé publique, des affaires étrangères, du commerce et de l'industrie - COHEP, FENAGH, FEDAVIH, UPNFM, UNAH 	<ul style="list-style-type: none"> - Participation aux réunions internationales dans le domaine SPS
Mexique	Comité SPS national En attente d'approbation	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonner les parties prenantes du secteur public et du secteur privé pour la mise en œuvre de l'Accord SPS de l'OMC 	<ul style="list-style-type: none"> - Réunions visant à créer le Comité SPS national 	<ul style="list-style-type: none"> - SE, SAGARPA, SEMARNAT, SENASICA, SRE, COFEPRIS-SALUD - Il n'y a pas encore officiellement de membres issus du secteur privé mais on prévoit une interaction avec les partenaires de ce secteur pour la mise en œuvre des mesures SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - Les négociations sont en suspens
Mexique	Groupe public/privé constitué pour répondre à la Loi sur la modernisation des règles en matière d'innocuité des produits alimentaires, adoptée par la FDA 2011-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Aider le secteur privé à répondre aux exigences de la nouvelle législation 	<ul style="list-style-type: none"> - Réunions et tables rondes mensuelles de consultation sur la mise en œuvre des mesures SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - SENASICA, Ministère de l'économie, Ministère de la santé publique, Ministère de l'agriculture - Chambres, associations et représentants du secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> - Diffusion de renseignements sur les nouvelles prescriptions SPS aux États-Unis
Mexique	Groupe public/privé constitué pour répondre aux préoccupations de l'UE concernant le pollen et les OGM 2011-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Concevoir et mettre en œuvre une stratégie visant à réduire au minimum le risque de contamination du miel par le pollen issu de végétaux génétiquement modifiés 	<ul style="list-style-type: none"> - Élaborer des plans d'action pour répondre au problème - Fournir des conseils concernant le différend porté devant l'OMC (préoccupation commerciale spécifique n° 327) 	<ul style="list-style-type: none"> - SENASICA, Ministère de l'économie - Ministère de la santé publique - Ministère de l'agriculture - AMEMAAC (Association mexicaine des exportateurs de miel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien des exportations de miel mexicain vers l'UE

Dialogue, réseautage et coordination dans le domaine SPS

Pays	PPP	Objectif(s)	Activités / services	Principaux intervenants	Réalizations
Mexique	Groupe de la tequila et du mezcal 2008-en cours	- Répondre aux nouvelles prescriptions SPS internationales relatives aux spiritueux, liqueurs et boissons distillées	- Fournir des conseils techniques et matériels afin de contester la déclaration selon laquelle l'alcool contenu dans la tequila et le mezcal est préjudiciable à la santé humaine	- Ministère de l'économie - IMPI (Institut mexicain de la propriété industrielle) - Conseil de réglementation de la tequila - Chambre nationale de l'industrie de la tequila	- Harmonisation des normes mexicaines concernant la teneur en alcool avec les prescriptions en vigueur sur les marchés asiatiques (Viet Nam, Chine, Japon, Corée du Sud)
Mexique	Groupe stratégique pour l'exportation de volailles	- Promouvoir les exportations de produits avicoles mexicains, en assurant la conformité aux normes SPS	- Concevoir une stratégie visant à accroître les exportations de volailles - Donner une formation au secteur privé - Obtenir la reconnaissance internationale de zones exemptes de maladies	- SENASICA, Ministère de l'économie, Ministère de l'agriculture, PROMEXICO - UNA, représentants des entreprises du secteur (Bachoco, Tyson, Pilgrims, PATSA)	- Accès des produits avicoles mexicains au marché des États-Unis - Identification de la grippe aviaire
Mexique	Comités phytosanitaires/zoosanitaires des États	- Assurer la mise en œuvre des programmes SPS nationaux au niveau local	- Gérer les programmes SPS nationaux aux niveaux régional et local	- SENASICA, gouvernements régionaux/locaux - Associations locales/régionales de producteurs	- Exécution/mise en œuvre des politiques/programmes SPS nationaux au niveau local
Nicaragua	Comité national de sécurité sanitaire des produits alimentaires (CONACIA) 2004-en cours	- Assurer la conformité des produits agroalimentaires nicaraguayens avec les normes de sécurité sanitaire et de qualité des produits alimentaires	- Tables rondes et réunions visant à évaluer/mettre à jour la réglementation en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires - Analyses de laboratoire	- MAGFOR, MINSA, MIFIC - Producteurs, laboratoires	- Vérifier l'application des normes nicaraguayennes concernant la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires

Dialogue, réseautage et coordination dans le domaine SPS					
Pays	PPP	Objectif(s)	Activités / services	Principaux intervenants	Réalisations
Afrique du Sud	Groupe de travail de l'accès aux marchés pour les fruits et légumes (MAWG), Afrique du Sud 1995-en cours	- Améliorer la fourniture de services par le Département de l'agriculture, de la forêt et de la pêche (DAFF)	- Coordination pour les questions SPS relatives au secteur de l'horticulture y compris la conformité avec les procédures d'accès aux marchés et les prescriptions phytosanitaires à l'importation - Soutien technique pour la négociation d'accords commerciaux bilatéraux	- DAFF et Directions compétentes, dont la Direction des affaires phytosanitaires et les Services d'inspection des produits agricoles - Association des cultivateurs d'agrumes d'Afrique méridionale, Citrus Research International Afrique du Sud, Deciduous Fruit Producers Trust, Afrique du Sud Table Grape Industry, Subtropical Fruit Industry, Alternative Fruits Industry, Fresh Produce Exporters Forum et Perishable Products Export Control Board	- Harmonisation des activités d'accès aux marchés pour les exportations de fruits frais - Amélioration de l'accès aux nouveaux marchés et aide au maintien des marchés existants (estimés à environ 3 milliards de dollars EU par an), contribuant à la création d'emplois et au développement économique des zones rurales
Paraguay	Comité technique SPS 2005-en cours	- Définir et mettre en œuvre le programme SPS national - Définir la position du Paraguay dans les réunions internationales concernant les mesures SPS	- Réunions mensuelles	- SENAVE, SENCASA, INTN, INIAN, Ministères de l'agriculture, des affaires étrangères, de la santé publique et du commerce et de l'industrie - Représentants de l'industrie agroalimentaire, des universités et des ONG	- Participation de la délégation du Paraguay aux réunions du Comité SPS de l'OMC - Site Web contenant des renseignements sur les mesures SPS et la sécurité sanitaire des produits alimentaires (www.ppiasav.org)
Pérou	Commission SPS nationale 2011-en cours	- Définir et mettre en œuvre le programme SPS national - Définir la position du Pérou au Comité SPS de l'OMC, au Codex Alimentarius, à la CIPV et à l'OIE	- Réunions mensuelles - Superviser le respect des prescriptions/accords internationaux en matière SPS - Fournir des conseils concernant les questions relatives aux mesures SPS dans le cadre des accords commerciaux internationaux	- MINCETUR, SENASA, DIGESA, ITP - ADEX, AGAP, APA, SNP, COMEXPERU	- Création d'un point de coordination SPS au Pérou

Infrastructure SPS					
Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalisations
Chili	Réseau de laboratoires privés 1987-en cours	- Déléguer des activités de laboratoire au secteur privé en raison de l'absence de laboratoires publics adéquats et de ressources publiques suffisantes	- Analyse/échantillonnage en laboratoire - Élaboration de normes/ manuels techniques	- SERNAPECSA, Ministère de l'économie - Laboratoires privés, producteurs/ exportateurs de poisson	- Respect des normes SPS nationales/ internationales pour les produits de la pêche - Réseau de laboratoires agréés (36 installations au mois d'octobre 2011)
Guatemala	LARRSA (Laboratoire de référence régional en matière de santé avicole) 2007-en cours	- Développer les installations de laboratoire nationales/ régionales	- Analyse de laboratoire - Promouvoir la reconnaissance régionale/internationale du LARRSA	- Ministère de l'agriculture - Université de San Carlos - ANAVI (Association nationale des aviculteurs) - OIRSA	- Acquisition d'équipements de laboratoire - Conception/mise en œuvre de programmes de gestion des maladies des volailles
Mexique	Points de vérification et d'inspection zoosanitaire 2004-en cours	- Vérifier la conformité des produits de l'élevage importés avec les normes SPS mexicaines	- Émission de certificats d'importation - Inspection et vérification de la conformité aux normes SPS	- SENASA - Points de contrôle SPS privés	- Amélioration de la couverture des points de contrôle frontaliers
Pérou	Contrat de bail entre la Société péruvienne des aéroports et de l'aviation commerciale (CORPAC) et SENASA 2007-en cours	- Prévenir la réapparition de la mouche des fruits (<i>Ceratitis capitata</i> W. et <i>Anastrepha spp.</i>) dans les régions de Tacna et Moquegua - Fournir un service de meilleure qualité aux usagers de l'Aéroport international " Carlos Ciriani Santa Rosa "	- Inspection et vérification SPS au terminal d'arrivée de l'aéroport de Tacna	- SENASA, PRODESA - CORPAC, Aéroport international " Carlos Ciriani Santa Rosa " , Tacna	- Installation d'équipements à rayons X à l'aéroport de Tacna - Amélioration des infrastructures SPS aéroportuaires - Maintien des régions de Tacna et de Moquegua comme zones exemptes de la mouche des fruits depuis 2007

Infrastructure SPS					
Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalisations
Ouganda	Fourniture de services d'essais en laboratoire	- Fournir des services d'essais en laboratoire objectifs et de haute qualité aux fins de la certification des exportations de poisson et de produits de la pêche d'Ouganda.	- Services d'essais et de diagnostic en laboratoire	- Département des pêches - Laboratoire Chemiphar	- Aide à la réouverture de l'accès au marché de l'UE - Amélioration de l'aptitude des opérateurs du secteur alimentaire et du monde des affaires à répondre aux exigences du marché et à vérifier objectivement l'innocuité et la qualité de leurs produits

Développement de la chaîne de valeur

Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalisations
Brsil	Projet Elo 2005-2011	<ul style="list-style-type: none"> - Donner accès à des technologies appropriées et innovantes qui favorisent la sécurité sanitaire des produits alimentaires, l'accès aux marchés et la certification des produits - Réduire les pertes de récoltes pendant la moisson, le transport et la commercialisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien financier à la formation, à l'infrastructure productive et aux projets commerciaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère du développement agricole - Projet Dom Helder Camara - Autorités locales (nord-est du Brésil) - Fondation Syngenta - Producteurs - Magasins, hôtels, bars et restaurants locaux et régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Accès à l'équipement/aux connaissances pour la récolte, le traitement et la commercialisation des noix de cajou, des produits apicoles et des fruits et légumes - Participation à des foires commerciales et à des manifestations commerciales coopératives - 48 projets soutenus
Chili	Fonds pour l'amélioration du patrimoine sanitaire (Fonds SAG) 1999-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Adopter/améliorer les mesures SPS favorisant le PPP 	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinancement de projets SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - SAG, INDAP, ODEPA, CORFO, FIA - Faculté des sciences agricoles, Université du Chili - SNA, ASOEX, FAENACAR, CORMA, CAMPOCOOP, laboratoires 	<ul style="list-style-type: none"> - 93 projets SPS soutenus (1999-2009)
Burkina Faso	Rendre la production de sésame conforme aux normes internationales	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître les revenus des agriculteurs et améliorer le niveau de vie en augmentant la production de sésame répondant aux normes internationales 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation visant à améliorer la qualité et à répondre aux problèmes liés à la salmonelle et aux résidus de pesticides dans le sésame - Établissement d'un système de gestion de la qualité dans la chaîne d'approvisionnement de sésame - Création et mise en fonction d'installations de nettoyage 	<ul style="list-style-type: none"> - GIZ - Maxigrana Ltd. - Producteurs locaux de sésame 	<ul style="list-style-type: none"> - Plus de 2 500 producteurs fournissant du sésame de qualité supérieure à Maxigrana Ltd. - En 2010, le Burkina Faso a exporté 45 000 tonnes de graines de sésame (pour une valeur de 2,5 millions d'euros), ce qui fait du pays le troisième exportateur africain de sésame

Développement de la chaîne de valeur					
Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalisations
Chili	Programme national d'éradication du syndrome dysgénésique et respiratoire du porc (SDRP) 2001-2007	- Éradiquer le SDRP dans les troupeaux touchés, afin de satisfaire aux prescriptions internationales relatives aux marchés de la viande porcine (exploitations/pays indemnes du SDRP)	- Concevoir/mettre en œuvre le Plan national d'éradication du SDRP - Suivi sérologique (4 ans) - Dépeuplement des troupeaux infectés et repeuplement à l'aide de truies/porcs non infectés - Assistance technique et formation destinées aux éleveurs de porcs	- SAG - ASPROCER - Éleveurs de porcs infectés par le SDRP (12) - PIC International Group (société de génie génétique) - Université du Minnesota - Université du Nebraska - Laboratoires chiliens	- Éradication du SDRP - Accès des produits porcins chiliens aux marchés internationaux
Chili	Programme national de surveillance de la présence de dioxine 2003-en cours	- Rétablir la confiance des consommateurs dans la viande de porc du Chili	- Tables rondes visant à définir et à mettre en œuvre le plan d'action - Recherches sur le terrain et en laboratoire visant à déterminer l'origine des résidus de dioxines dans la viande de porc - Formation technique	- SAG, Ministère de la santé - APA, ASPROCER, éleveurs de porcs, laboratoires	- Conception/distribution de manuels de BPA et de BPF - Accès de la viande de porc du Chili aux marchés internationaux
Chili	Accord de production propre pour la mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles (BPA) dans l'horticulture d'exportation 2000-en cours	- Mettre en place un ensemble de bonnes pratiques agricoles et de fabrication dans l'horticulture d'exportation	- Établir des normes et des instructions pour les exploitations agricoles, les installations d'emballage, les locaux réfrigérés et les transporteurs de fruits et légumes frais - Certification (GlobalGAP; Tesco's Nurture; David Fresh, ChileGAP; SQS)	- Ministère de l'agriculture, Ministère de l'économie, Ministère de la santé publique, CORFO, CONAMA - FEDEFRUTA, ASOEX, producteurs (816), installations d'emballage de terrain (163), installations d'emballage automatisées (64)	- 15 accords de production propre pour des produits alimentaires
Chili	Fonds de promotion des exportations agricoles 2008-en cours	- Aider le secteur privé à satisfaire aux prescriptions SPS des marchés internationaux	- Cofinancement public de projets d'exportation agricole	- PROCHILE, Ministère de l'agriculture, Ministère de l'économie, CORFO - Comité consultatif (public-privé)	- 125 projets approuvés - 644 bénéficiaires directs

Développement de la chaîne de valeur

Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalizations
Côte d'Ivoire	<p>Développement des capacités pour la production et la commercialisation durables de cacao certifié de haute qualité</p> <p>2010-2012</p>	<p>- Aider les agriculteurs à améliorer la productivité et la qualité du cacao</p>	<p>- Création et exploitation de centres de traitement après récolte</p> <p>- Formation visant à accroître la production et la qualité du cacao</p> <p>- Formation visant à améliorer les qualifications et à renforcer les organisations d'agriculteurs</p> <p>- Modernisation des plantations de cacao</p> <p>- Soutien aux coopératives pour l'obtention de la certification "Rainforest Alliance"</p>	<p>- CEMOI Trading, filiale de KOKOA à Abidjan</p> <p>- Fournisseur de services/formation (La Chèrèlle SARL)</p> <p>- Coopératives d'agriculteurs (UCAS et COOPABAM)</p> <p>- GIZ</p>	<p>- Création de deux centres de traitement après récolte</p> <p>- Établissement de comités de contrôle de la qualité</p> <p>- Accroissement de la productivité, préservation de la biodiversité, réduction de la consommation d'intrants agricoles</p> <p>- Commercialisation de cacao de haute qualité (certifié "Rainforest Alliance")</p>
Égypte	<p>Mise à niveau des fournisseurs de produits frais (E-Trace)</p> <p>Mars 2012-février 2013</p> <p>http://www.unido.org/index.php?id=723</p>	<p>- Moderniser les chaînes d'approvisionnement et améliorer l'accès des petits agriculteurs aux marchés locaux et internationaux</p>	<p>- Formation à des techniques de production améliorées, à la gestion après-récolte, aux pratiques GlobalGAP, au contrôle de la qualité, etc.</p> <p>- Introduction de solutions intégrées visant à réduire les pertes après récolte et à améliorer la rentabilité</p>	<p>- Ministère de l'agriculture</p> <p>- Centre de modernisation industrielle (Ministère du commerce et de l'industrie)</p> <p>- Union des cultivateurs et exportateurs de produits horticoles</p> <p>- METRO Cash and Carry (Makro)</p> <p>- Gouvernement des Pays-Bas</p> <p>- ONUDI</p>	<p>- Acquisition de connaissances et de qualifications par les petits agriculteurs</p> <p>- Obtention de la certification GlobalGAP par les exploitations les plus dynamiques</p> <p>- Préparation de plans de production</p> <p>- Application d'un système de contrôle de la qualité pendant la récolte et l'emballage sur place</p> <p>- Amélioration de la conformité aux normes de sécurité sanitaire des produits alimentaires</p>

Développement de la chaîne de valeur					
Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalisations
Egypte	Piloter et mettre à l'essai l'Initiative mondiale de la sécurité alimentaire (GFSI) au niveau de base Novembre 2009-février 2010 http://www.unido.org/index.php?id=723	- Mettre en œuvre le protocole "Global Markets" de la GFSI et formuler des recommandations en vue d'améliorations éventuelles	- Formation de gestionnaires de la qualité - Soutien pratique aux entreprises	- Centre de modernisation industrielle - METRO Cash and Carry (Makro) - ONUDI/E-trace - Initiative mondiale de la sécurité alimentaire (GFSI)	- Amélioration de la conformité aux prescriptions de la GFSI - Présentation de données d'expérience et de recommandations à la Conférence sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires 2010
Inde	Mahagrapes 1989-1994 www.mahagrapes.com	- Permettre aux viticulteurs d'accéder à des marchés étrangers lucratifs	- Contrôle de qualité dans les activités après récolte - Approvisionnement et développement de marchés mondiaux - Services de vulgarisation - Activités de commercialisation - Soutien logistique et fourniture d'infrastructures	- Gouvernement du Maharashtra (y compris l'Office de commercialisation de l'État du Maharashtra) - Coopératives de viticulteurs - Direction du développement des exportations de produits agricoles et de produits agricoles transformés - Office national de l'horticulture	- Création de la marque Mahagrapes - Exportations de produits Mahagrapes vers les marchés européens (qui représentent désormais 25% environ des raisins de table consommés dans l'UE)

Développement de la chaîne de valeur

Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalizations
Kenya	Groupe d'étude sur l'horticulture Juillet 2002-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Permettre aux pouvoirs publics et au secteur considéré de répondre de façon coordonnée aux nouveaux problèmes relatifs à l'accès aux marchés en ce qui concerne la conformité aux mesures SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - Réunions visant à traiter les problèmes SPS relatifs à l'accès aux marchés - Collecte et validation de données - Élaboration d'une politique de l'horticulture - Identification et développement de nouveaux marchés - Renforcement des capacités 	<ul style="list-style-type: none"> - Secteur public: Service d'inspection phytosanitaire du Kenya, Office des pesticides, Agence du développement des cultures horticoles, Ministère de l'agriculture, Office national de gestion de l'environnement, Ministère de la santé publique, Ministère du commerce, Bureau de normalisation, Conseil de promotion des exportations et Institut kényan de recherche agricole - Secteur privé: Fédération nationale des producteurs agricoles du Kenya, Association des exportateurs de produits frais du Kenya, Conseil kényan de la floriculture, Association agrochimique du Kenya, représentants des horticulteurs - Autres: Programme de développement du secteur horticole au Kenya, PIP 	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la coordination des mesures SPS affectant la production et le commerce des produits horticoles - Engagement du secteur privé dans la formulation des politiques - Haute réactivité aux notifications de non-conformité aux mesures SPS - Soutien de donateurs à des projets de renforcement des capacités dans le domaine SPS - Accroissement des revenus tirés du commerce des produits horticoles - Établissement d'un point de référence pour les questions transversales impossibles à traiter par une autorité unique

Développement de la chaîne de valeur					
Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalisations
Mexique	Comité phytosanitaire de Basse-Californie (CESVBC) 2008-en cours	- Satisfaire aux prescriptions de la FDA - Maintenir l'accès au marché des États-Unis - Rétablir la confiance des consommateurs dans les tomates de Basse-Californie après l'apparition de foyers de salmonelle aux États-Unis	- Concevoir le Protocole de Basse-Californie (BC) relatif aux tomates fraîches - Former le secteur privé - Certifier les tomates pour l'exportation	- SENASICA, gouvernement de l'État de BC, Secrétaire à l'agriculture de BC - BC Agricultural Council, UAREDA, Université autonome de Basse-Californie, producteurs de tomates	- Inclusion de la BC dans la liste des fournisseurs fiables de tomates fraîches établie par la FDA - 90% des producteurs/emballleurs de tomates certifiés en BC - Reproduction de ce modèle avec les producteurs de piment rouge
Mexique	Accord de coordination sur l'agriculture biologique entre le SENASICA et Mexique Qualité Suprême/México Calidad Suprema (MSC-AC) 2011	- Établir des produits biologiques agréés pour lutter contre les ravageurs/maladies dans les systèmes de production biologique - Promouvoir l'accès des produits biologiques mexicains aux marchés national et international - Distinguer les produits biologiques mexicains à l'aide du certificat "MCS"	- Vulgarisation, formation, consultation, certification et promotion nationale/ internationale de la marque/du label - Réalisation d'évaluations de l'efficacité biologique des intrants (fongicides, insecticides et nématicides) pour lutter contre les ravageurs/maladies dans l'agriculture biologique	- Ministère de l'agriculture - Ministère de l'économie - BANCOMET - EMA (Organisme national mexicain d'accréditation) - México Calidad Suprema, A.C. - Producteurs, emballleurs et leurs associations	- Évaluations de l'efficacité biologique des intrants agricoles en vue de lutter contre les ravageurs/maladies dans la production biologique - Liste des intrants biologiques autorisés par le SENASICA
Mexique	Comité des bonnes pratiques de production et de fabrication du miel 2005-en cours	- Satisfaire aux normes SPS nationales/internationales à tous les stades de la production de miel d'abeille	- Former le secteur privé aux BPA et aux BPF dans la production de miel	- Ministère de l'agriculture - SENASICA, INCA Rural, autorités locales, CONOCER - UNAM - Union nationale des apiculteurs, Conseil de réglementation du miel d'abeille, Association nationale des vétérinaires spécialistes des abeilles, sociétés privées (DIPROANSA, Rucker)	- Élaboration de manuels de BPA/BPF pour la production de miel - Création d'un système de traçabilité pour la production de miel

Développement de la chaîne de valeur

Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalizations
Mexique	Programme national de prévention des risques SPS 2007-2012	- Réduire la présence de résidus de contaminants dans les produits agricoles frais/transformés - Améliorer l'accès aux marchés national et international	- Formation et diffusion de renseignements sur les BPA et les BPF - Surveillance des résidus de contaminants	- SENASICA, autorités locales - Producteurs et entreprises d'emballage, exportateurs	- Matériel pédagogique sur les programmes de prévention et de contrôle des risques SPS
Pérou	Comité de la diversification des marchés pour le raisin de table péruvien 2007-en cours	- Promouvoir l'accès du raisin de table péruvien à de nouveaux marchés internationaux et maintien de l'accès aux marchés existants en assurant le respect des normes spécifiques des pays importateurs (Corée du Sud, Australie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Thaïlande, Brésil, États-Unis, Chili)	- Gestion SPS visant à lutter contre la mouche des fruits (<i>Ceratitis capitata</i>) dans des zones spécifiques - Recherche de traitements par le froid - Organisation de visites de vignobles sur le terrain par des délégations étrangères	- SENASA, direction générale de la promotion économique, Ministère des affaires étrangères - PROVID (Association péruvienne des viticulteurs)	- Validation de traitements par le froid pour l'exportation de raisin de table péruvien vers le Japon - Réalisation de manuels sur les mesures SPS dans la production de raisin de table
Pérou	Comité du Programme de gestion biologique des ravageurs dans les cultures d'agrumes 2007-en cours	- Promouvoir la lutte biologique contre les ravageurs, assurer le respect des normes SPS nationales/internationales concernant les limites de présence de ravageurs/résidus de pesticides	- Diagnostic "in situ" d'organismes bénéfiques - Élevage de contrôleurs naturels - Formation relative aux mesures SPS et aux pratiques de gestion intégrée des ravageurs - Surveillance des ravageurs dans les cultures d'agrumes - Soutien aux actions de quarantaine relatives aux fruits frais destinés à l'exportation	- SENASA - PROCITRUS (Association péruvienne de producteurs d'agrumes) - Laboratoires, producteurs d'agrumes	- Validation de traitements par le froid pour l'exportation d'agrumes péruviens vers le Japon - Réalisation de manuels sur les mesures SPS dans la production d'agrumes
Pérou	Accord de coopération entre le SENASA et l'APTCH 2011	- Promouvoir l'utilisation adéquate des produits chimiques	- Formation à l'utilisation des produits agrochimiques - Conception de programmes de lutte biologique contre les ravageurs	- SENASA - APTCH (Association des producteurs et exportateurs agricoles de Chavimochic)	- Formation du personnel de l'APTCH - Création d'un laboratoire spécialisé dans la gestion SPS à Virú (La Libertad, Pérou)

Facilitation des échanges					
Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalisations
Chili	Certificats d'exportation zoosanitaires (CEZ) électroniques pour les produits de l'élevage 2010-2011	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la durée et le coût de délivrance des certificats d'exportation zoosanitaires - Réduire au minimum le risque d'erreurs dans la saisie et la transmission de renseignements sur l'inspection et la certification zoosanitaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Conception/application d'un logiciel d'inspection/ certification SPS - Conception d'une base de données en ligne sur les certificats SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - SAG, CORFO - APA, ASPROCER - Lemontech (développeur de logiciels) 	<ul style="list-style-type: none"> - Conception et application du logiciel et de la base de données en ligne sur les CEZ (produits du porc et de la volaille) - Adaptation du logiciel à d'autres secteurs (produits de la viande bovine) pour 2012
Chili	Système électronique destiné au Programme pour le contrôle des résidus de médicaments vétérinaires 2003-2006	<ul style="list-style-type: none"> - Remplir les prescriptions SPS des marchés internationaux - Réduire la durée de délivrance des certificats relatifs aux résidus de médicaments 	<ul style="list-style-type: none"> - Conception de la base de données en ligne pour l'analyse/l'échantillonnage en laboratoire 	<ul style="list-style-type: none"> - SAG, Ministère de la santé - APA, ASPROCER, laboratoires - GSP (développeur de logiciels) 	<ul style="list-style-type: none"> - Base de données/logiciel en ligne destinés au Programme pour le contrôle des résidus de médicaments vétérinaires
Mexique	Système électronique de certification phytosanitaire (SICEF) 2010-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la durée de délivrance des certificats phytosanitaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Conception/application d'un logiciel d'inspection/ certification SPS - Conception d'une base de données en ligne pour les certificats SPS 	<ul style="list-style-type: none"> - SENASICA - Développeur de logiciels 	<ul style="list-style-type: none"> - Système électronique de certification phytosanitaire (SICEF)
Thaïlande	Exploiter des solutions informatiques intelligentes pour la traçabilité des aliments en Thaïlande 2002-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la sécurité sanitaire des produits alimentaires le long de chaînes d'approvisionnement spécifiques, faciliter le respect des prescriptions des partenaires commerciaux et accroître la compétitivité des produits d'exportation agroalimentaires à forte valeur 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise au point et application d'un système de traçabilité électronique - Formation visant à permettre aux opérateurs du secteur privé d'utiliser le système de traçabilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Bureau national des normes pour les produits agricoles et les aliments, Département du développement de l'élevage, Département de l'agriculture, Département des pêches et Centre national des technologies électroniques et informatiques - Producteurs et exportateurs thaïlandais de produits alimentaires, entreprises des technologies de l'information (IBM, CDG Systems Co., FXA) 	<ul style="list-style-type: none"> - À la fin de 2011, plus de 100 entreprises utilisaient le système - Amélioration de l'accès aux données concernant les exportations de produits agroalimentaires pour les partenaires de la chaîne d'approvisionnement, les organismes de certification, les inspecteurs en sécurité sanitaire des produits alimentaires et les autorités importatrices - Renforcement de la compétitivité

Facilitation des échanges					
Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités / principaux services	Principaux intervenants	Réalisations
Uruguay	Système de certification SPS pour les exportations d'agrumes	- Répondre aux prescriptions SPS pour exporter vers l'UE	- Monitoring/inspection of citrus fruits - Conception/mise en œuvre d'un programme de certification SPS	- DGSA (Direction générale des services agricoles) - Producteurs/exportateurs d'agrumes, entreprises d'emballage	- Logiciel assurant la traçabilité des exportations d'agrumes frais

Coentreprises public-privé pour la mise en œuvre des mesures SPS

Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités/ principaux services	Principaux intervenants	Réalizations
Argentine	Fondation barrière phytosanitaire de Patagonie (FUNBAPA) 1992-en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Déclarer la Patagonie zone indemne de parasites/ maladies et la maintenir dans ce statut - Assurer le respect des produits alimentaires et agricoles de Patagonie aux normes SPS régionales, nationales et internationales 	<ul style="list-style-type: none"> - Inspection des points de contrôle de Patagonie - Dressage de chiens pour les inspections SPS aux points de contrôle - Analyse en laboratoire; audits et certification du processus de production - Assistance technique et formation; diffusion de renseignements sur les mesures SPS régionales, nationales et internationales - Conception/mise en œuvre de programmes de lutte contre les ravageurs/maladies - Fourniture d'équipements techniques et d'infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> - SENASA, autorités locales/provinciales (Rio Negro, Chubut, Neuquén, Buenos Aires, Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Pampa, Mendoza) - CAFI, CARBAP, Fédération des producteurs de fruits du Rio Negro et de Neuquén, Société rurale de Neuquén 	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien de la Patagonie en tant que zone indemne de fièvre aphteuse - Reconnaissance internationale de la Patagonie en tant que zone exempte de mouche des fruits - Accès à de nouveaux marchés pour les produits de la Patagonie - Application du Programme régional de lutte contre le carpocapse
Australie	Animal Health Australia (AHA)	<ul style="list-style-type: none"> - Faire en sorte que le système national de santé animale confère un avantage compétitif et un accès aux marchés préférentiel au secteur australien de l'élevage 	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration de conseils/manuels de biosécurité destinés aux exploitations agricoles - Établissement de plans nationaux de réponse et de préparation aux situations d'urgence - Financement de recherches sur diverses questions de biosécurité spécifiques au secteur - Systèmes de réponse rapide - Projets concernant le bien-être des animaux - Plans de surveillance et d'éradication - Communication et formation pour les agriculteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernement australien - Tous les gouvernements des États et des territoires australiens - Organisations nationales représentatives du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> - Incitation des gouvernements des États et des secteurs de production à cofinancer des activités pour gérer la santé des animaux - Accroissement du nombre d'entreprises du secteur qui contribuent financièrement au fonctionnement de l'AHA - Augmentation du nombre de projets et de programmes financés - Obtention reconnue de nombreux résultats positifs pour les membres

Coentreprises public-privé pour la mise en œuvre des mesures SPS

Pays	PPP	Objectif(s)	Principales activités/ principaux services	Principaux intervenants	Réalizations
Australie	Plant Health Australia	<ul style="list-style-type: none"> - Faciliter l'amélioration du système de biosécurité végétale sur le plan des politiques, de la pratique et de la performance, et pour renforcer la capacité à faire face aux urgences relatives aux ravageurs des plantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination de l'élaboration de la politique nationale - Activités visant à faire face aux ravageurs des plantes, aux mauvaises herbes et aux maladies - Mise en place de mesures de financement et de gestion pour réagir efficacement aux urgences liées aux incursions de ravageurs des plantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernement australien - Tous les gouvernements des États et des territoires australiens - Organisations nationales représentatives du secteur des végétaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Incitation des gouvernements des États et des secteurs de production à cofinancer des activités pour gérer la santé des animaux - Accroissement du nombre d'entreprises du secteur qui contribuent financièrement au fonctionnement du PHA - Augmentation du nombre de projets et de programmes financés - Obtention reconnue de nombreux résultats positifs pour les membres

Quelques sources de compétences et de conseil sur les PPP

Centre européen d'expertise en PPP (CEEP)

Voir: <http://www.eib.org/epec/about/index.htm>

Banque asiatique de développement (BAsD)

Manuel de partenariat public-privé (PPP)

Voir: <http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Public-Private-Partnership/default.asp>

GIZ

Partenariats de développement avec le secteur privé

Voir: <http://www.gtz.de/ppp>

Banque interaméricaine de développement (BIAD)

<http://www.iadb.org/en/topics/public-private-partnerships/public-private-partnerships,1714.html>

PPP Amériques: <http://www.pppamericas.org/>

Partnerships Resource Centre (PrC)

<http://www.partnershipsresourcecentre.org/>

Banque mondiale

Global PPP Network (Réseau PPP mondial – plate-forme en ligne de praticiens du PPP: <http://pppnetwork.ning.com>)

Programmes de formation PPP de l'Institut de la Banque mondiale: <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/public-private-partnerships>

Références et bibliographie

AYRES, I. et BRAITHWAITE, J. (1992), *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, New York.

ARFINI, F. et MANCINI, M. C. (2003), "British Retail Consortium (BRC) Standard: a New Challenge for Firms Involved in the Food Chain. Analysis of Economic and Managerial Aspects", Paper presented at the 82nd seminar of the EAAE, Bonn (Allemagne).

BAGGOTT, R. (1989), "Regulatory Reform in Britain: The Changing Face of Self-regulation", *Public Administration* n° 67, pages 435 à 454.

BALDWIN, R. et CAVE, M. (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, Oxford.

Banque mondiale (2010a), "Lao PDR: Operational Costs Of Trade-related SPS Systems". Voir: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAOPRD/Resources/293582-1236825229768/5910147-1266221816570/LaoSPSOperationalCostsFinalVersion.pdf>.

Banque mondiale (2010b), "Growing Mali's Mango Exports: Linking Farmers to Markets through Innovations in the Value Chain", fév. 2010. Report prepared by Yéyandé Sangho, Patrick Labaste and Christophe Ravry for The World Bank. Voir: http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/Mali_Mangoes_Success.pdf.

BLACK, J. (2008), "Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes", *Regulation & Governance* n° 2, pages 137 à 164.

BLACK, J. et BALDWIN, R. (2010), "Really responsive risk-based regulation", *Law and Policy* n° 32, pages 181 à 213.

BORRAZ, O. (2007), "Governing Standards: The Rise of Standardization Processes in France and in the EU", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* n° 20, pages 57 à 84.

BOVENS, M. (2007), "Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal* n° 13, pages 447 à 468.

BRAITHWAITE, J. (1982), "Enforced self-regulation: a new strategy for corporate crime control", *Michigan Law Review* n° 80, pages 1466 à 1507.

BRAITHWAITE, J. et DRAHOS, P. (2000), *Global Business Regulations*, Cambridge University Press, q.

CEE-ONU (2008), "Guidebook on promoting Good Governance in Public-Private Partnerships".

CESAP (2007), "Aide pour le commerce et partenariats public-privé", Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Comité de la gestion de la mondialisation, Note du Secrétariat (E/ESCAP/CMG(4I)/2). Voir: www.unescap.org/EDC/English/Committee/CMG/CMG4-I/CMG4-I_2E.pdf.

CIP (2010), "Perspectives on partnerships. Lessons and implications for international agricultural development", Research Brief, International Potato Centre (CIP). Voir: <http://www.cipotato.org/publications/pdf/005251.pdf>.

COGLIANESE, C. et LAZER, D. (2003), "Management-based regulation: prescribing private management to achieve public goals", *Law and Society Review* n° 37, pages 691 à 730.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001), *Gouvernance européenne (un Livre blanc)*, COM (2001) 428, 25 juillet 2001, 21. Commission des Communautés européennes.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2009), Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'expérience acquise dans l'application des règlements (CE) n° 852/2004, n° 853/2004 et n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, SEC (2009) 1079, Bruxelles.

DCED (2010), "Public-Private Development Partnerships. An overview of Current Work of DCED Member Agencies", Donor Committee for Enterprise Development (DCED), Working paper, octobre 2010 (mis à jour le 13 avril 2011).

DDC (2005), "Le développement rural grâce au Partenariat Public-Privé (PPP)?", *InfoResources Focus* n° 1/05, Direction pour le développement et la coopération (DDC) (Suisse). Voir: http://www.inforesources.ch/pdf/focus_1_05_f.pdf.

DORAN, P. (2002), "World Summit on Sustainable Development (Johannesburg) – An assessment for IISD", Institut international du développement durable.

FAIRMAN, R. et YAPP, C. (2005), "Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The Impact of Enforcement", *Law and Policy* n° 27, pages 491 à 519.

FAO (2005), "Stratégie de la FAO pour des approvisionnements alimentaires sains et nutritifs", Comité de l'agriculture (COAG), Rome, 13-16 avril 2005. Voir: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4195f.htm>.

FAO (2009a), "An Assessment of Alternative Mechanisms for Leveraging Private Sector Involvement in Poorly Functioning Value Chains", AAACP Paper Series n° 8, Written by Colin Poulton, Commissioned by the FAO Trade and Markets Division. Voir: http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/AAACP/estafrica/FAO_AAACP_Paper_Series_No_8_1_.pdf.

FAO (2009b), "Market-oriented agricultural infrastructure: Appraisal of public-private partnerships". Voir: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0465e/i0465e00.pdf>.

FAO (2010), "Public-Private Partnerships for Disease Control", Emergency Centre for Transboundary Animal Diseases (ECTAD), Information Sheet, avril 2010. Voir: <http://www.fao.org/docrep/012/ak732e/ak732e00.pdf>.

FARLAM, P. (2005), "Working Together - Assessing Public-Private Partnerships in Africa, South African Institute of International Affairs", NEPAD Policy Focus Report n° 2.

FEARNE, A., GARCIA MARTINEZ, M., BOURLAKIS, N., BRENNAN, M., CASWELL, J., HOOKER, N. et HENSON, S. (2004), "Review of the Economics of Food Safety and Food Standards", Imperial College London, Londres.

FIELDING, L. M., ELLIS, L., BEVERIDGE, C. et PETERS, A. C. (2005), "An evaluation of HACCP implementation status in UK SME's in food manufacturing", *International Journal of Environmental Health Research* n° 15, pages 117 à 126.

FOOD STANDARDS AGENCY (FSA) (2008), "Safe food and healthy eating for all", Annual Report 2007/08, The Food Standards Agency.

GARCIA MARTINEZ, M., FEARNE, A., CASWELL, J. A. et HENSON, S. (2007), "Co-regulation as a possible model for food safety governance: opportunities for public-private partnerships", *Food Policy* n° 32, pages 299 à 314.

GDPRD (2012), "Promoting scientific partnerships for food security", Platform Policy Brief (n° 7, janvier 2012) for the G20 Conference on Agricultural Research for Development, Written by Andrew Westby for the Global Donor Platform for Rural Development (GDPRD).

GOONATILAKE, L. (2010), "Challenges in Agro-Food Exports: Building the Quality Infrastructure", International Trade Forum. Voir: <http://www.intracen.org/Challenges-in-Agro-Food-Exports-Building-the-Quality-Infrastructure/>.

GRAINGER, A. (2008), "Customs and Trade Facilitation: from concepts to implementation", *World Customs Journal*, vol. 2, n° 1. Voir: http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2008/1/customs_and_trade_facilitation_from_concepts_to_implementation.pdf.

GUNNINGHAM, N., GRABOSKY, P. et SINCLAIR, D. (1998), *Smart Regulation*, Oxford University Press, Oxford.

HARTWICH, F., GONZÁLEZ, C. et VIEIRA, L-F. (2005), "Public-private partnerships for innovation-led growth in agrichains: A useful tool for development in Latin America?" ISNAR Division Discussion Paper n° 1, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).

HARTWICH, F., TOLA, J., ENGLER, A., GONZÁLEZ, C., GHEZAN, G., VÁZQUEZ-ALVARADO, J. M. P., SILVA, J. A., ESPINOZA, J. J. et GOTTTRET, M. V. (2007), *Building Public-Private Partnerships for Agricultural Innovation*, Food Security in Practice Technical Guide Series, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). Voir: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/sp4.pdf>.

HILDEBRAND, C. (2011), "Leveraging Private Sector Investment in Developing Country Agrifood Systems", Policy Paper Series, Study Commissioned by the Global Agricultural development Initiative, sponsored by the Chicago Council on Global Affairs.

IBM (2010), Communiqué de presse, 26 mars 2010. Voir: <http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/29756.wss>.

IFPRI, "Public-private Partnerships and Developing-country Agriculture: Evidence from the International Agricultural Research System", Spielman, D. J., Hartwich, F. et von Grebmer, K. Voir: http://www.future-agricultures.org/farmerfirst/files/T2a_Spielman.pdf.

IITA (2010), Bulletin. n° 2017, 17-21 mai 2010. Voir: http://www.iita.org/c/document_library/get_file?uuid=e781d6db-4c1f-4bbc-b220-99c142562527&groupId=25357.

ITC (2009), "Public-Private Partnerships: Achieve More Together", International Trade Forum n° 4.

JONES, S. L., PARRY, S. M., O'BRIEN, S. J. et S.R., P. (2008), "Are staff management practices and inspection risk ratings associated with foodborne disease outbreaks in the catering industry in England and Wales?" *Journal of Food Protection* n° 71, pages 550 à 557.

MARSDEN, T., LEE, R., FLYNN, A. et THANKAPPAN, S. (2010), "The New Regulation and Governance of Food. Beyond the Food Crisis?", Routledge, New York.

- MARTINEZ GARCIA, M., FEARNE, A., CASWELL, J. A. et HENSON, S. (2007), "Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships", *Food Policy* 32.
- MAZEY, S. et RICHARDSON, J. (2006), "Interest groups and EU policy making", dans RICHARDSON, J. (éd.), *European Union: Power and Policy Making*. 3^{ème} éd., Routledge, Oxon (Royaume-Uni)
- NARROD, C., ROY, D., OKELLO, J., AVENDAÑO, B., RICH, K. et THORAT, A. (2009), "Public-private partnerships and collective action in high value fruit and vegetable supply chains", *Food Policy* 34.
- NEAL, C. (non daté), "Focus on Public-Private Partnerships", Backgrounder. Institut de la Banque mondiale. Voir: www.worldbank.org/wbi.
- NEPAD (2010), "CAADP Review – Renewing the commitment to African agriculture", Final Report, mars 2010, The New Partnership for Africa's Development (NEPAD), a Programme of the African Union. Voir: <http://www.nepad-caadp.net/pdf/CAADP%20Review%20-%20March%2020101.pdf>.
- OCDE (2002), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE: de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Les partenariats public-privé: Partager les risques et optimiser les ressources*. Voir: http://www.oecd.org/document/27/0,3746,fr_2649_34119_40786096_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2011), *États-Unis: Comité d'aide au développement (CAD) – Examen par les pairs – Principales conclusions et recommandations*. Voir: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/13/48921610.pdf>.
- ODI (2003), "Public-Private Partnerships. Key Sheets for Sustainable Livelihoods", Edited by the ODI for DFID. Voir: <http://www.odi.org.uk/resources/download/2325.pdf>.
- OGUS, A. I. (1995), "Rethinking Self-Regulation", *Oxford Journal of Legal Studies* n° 15, pages 97 à 108.
- OMC (2011), "Programme de travail concernant l'Aide pour le commerce 2012-2013: "Renforcer la cohérence". (WT/COMTD/AFT/W/30). Voir: http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/a4t_f/aid4trade_f.htm.
- PFISTERER, S., DE BOER, D., MUDDE, H., VAN DIJK, M. P., VAN TULDER, R. (2009), "The Effectiveness of Public Private Partnership in East African Export-Oriented Horticulture – Review of the World Summit on Sustainable Development Public-Private Partnership Programme in Tanzania, Kenya, Ethiopia (Zambia and Uganda)", Expert Centre for Sustainable Business and Development Cooperation. Final report (25 March 2009) for the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (Ministère des affaires étrangères et Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité des produits alimentaires) (Pays-Bas).
- PFISTERER, S., VAN DIJK, M. P., VAN TULDER, R. (2009), "The Effectiveness of the Trilateral Partnership between The Netherlands, Malaysia and Indonesia – Review of the World Summit on Sustainable Development Partnership Programme in Palm Oil, Shrimps and Fruits & Vegetables", Final report (30 October 2009) for the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (Ministère des affaires étrangères et Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité des produits alimentaires) (Pays-Bas).
- PNUD (2006), "Partnering for Development – Making it Happen", Written by Bredgaard Sorensen, Martin and Seren Mandrup Petersen for UNDP.
- RAY, R. (2010), *Supply Chain Management for Retailing*, Tata McGraw Hill Publishers.
- RICH, K. M. et NARROD, C. A. (2010), "The role of public-private partnerships in promoting smallholder access to livestock markets in developing countries – Methodology and case studies", Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).
- STDF (2012), "Mécanismes nationaux de coordination dans le domaine SPS: Perspective africaine". Voir: http://www.standardsfacility.org/Files/Briefings/STDF_Briefing_No8_FR_web.pdf.
- STRYKER, D. J. (2004), "Public-Private Partnerships for Integrating Small, Poor Countries into the Global Trading System", A Research Report submitted to USAID/Washington. Voir: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACX949.pdf.
- VERBRUGGEN, P. (2009), "Does Co-Regulation Strengthen EU Legitimacy?", *European Law Journal* n°15, pages 425 à 441.
- WARNER, M. et KAHAN, D. (2008), "Market-oriented agricultural infrastructure: Appraisal of public-private partnerships", ODI/FAO Project Briefing, n° 9, janvier 2008. Voir: <http://www.odi.org.uk/resources/download/586.pdf>.

©OMC – Avril 2012

Pour de plus amples renseignements, prière de
contacter:

Fonds pour l'application des normes et le
développement du commerce (STDF)

Organisation mondiale du commerce

Rue de Lausanne 154

CH 1211 Genève

Suisse

Fax: + 41 (0) 22 739 5760

Email: STDFSecretariat@wto.org

Site Web: <http://www.standardsfacility.org>

Le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) est un partenariat mondial pour le renforcement des capacités et la coopération technique dans le domaine sanitaire et phytosanitaire établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
Pour plus d'informations, consulter: www.standardsfacility.org.