



TBT PROGRAMME

SURMONTER LES OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE



ÉTUDE DE CAS



INFRASTRUCTURE QUALITÉ



Financé par l'UE



À la demande du
Groupe ACP

LM Landell
Mills



ÉTUDE DE CAS INFRASTRUCTURE QUALITÉ

Qu'est-ce que l'infrastructure Qualité ?

L'**Infrastructure Qualité (IQ)** désigne le cadre institutionnel (public et privé) nécessaire à l'existence de services de normalisation, d'accréditation et d'évaluation de conformité (notamment vérifications, essais ou certification de produits et de laboratoires).

Les gouvernements jouent généralement un rôle primordial pour l'IQ, mais ils peuvent également déléguer certaines responsabilités au secteur privé, par exemple les analyses en laboratoires et autres missions d'essai et vérification.

Les bonnes pratiques décrites ici sont tirées de projets ACP-UE concluants relatifs à l'Infrastructure Qualité. Ces projets ont été conçus pour améliorer les cadres régionaux et nationaux permettant aux pays ACP de démontrer la conformité de leurs produits à des normes et réglementations techniques.



Quelle est l'importance de l'Infrastructure Qualité pour les pays ACP?

Une **Infrastructure Qualité** fonctionnelle est indispensable pour développer, appliquer et vérifier la conformité aux réglementations et normes techniques. En améliorant leur infrastructure Qualité, les pays ACP seront plus à même de répondre aux normes et réglementations internationales, et ainsi préserver ou améliorer leur positionnement sur les marchés d'exportation. Sur le marché national, l'IQ permet également mieux garantir la sécurité des produits et de faciliter les échanges de biens et services.

Les pays ACP font face à des défis considérables en matière d'IQ. Le développement et le fonctionnement des équipements (tels que laboratoires) suppose des investissements lourds, auxquels s'ajoutent les dépenses induites par l'emploi de techniciens spécialisés. Cependant, à défaut d'une IQ crédible, les pays ACP seront rapidement à la peine pour conserver et développer leurs marchés d'exportation, notamment vers les pays développés. Il leur sera également difficile d'assurer que les biens proposés sur leur marché domestique sont sûrs et conformes aux exigences nationales et internationales. L'IQ est donc un prérequis essentiel tant en termes d'accès aux marchés que de confiance des consommateurs.



Comment ont été identifiées les bonnes pratiques en matière d'Infrastructure Qualité ?

Ces bonnes pratiques sont le fruit d'une étude détaillée des projets relatifs à l'IQ gérés par le programme OTC ACP-UE. Les termes de référence et rapports finaux ont été passés au crible afin d'identifier, parmi les éléments et projets mis en œuvre dans le cadre du programme, ceux qui ont le mieux fonctionné, puis déterminer comment les transposer à d'autres contextes pertinents pour les pays ACP. La démarche s'est également appuyée sur des entretiens avec les responsables d'UGP, bénéficiaires, parties prenantes, contractants et experts afin d'identifier les clés du succès des projets du Programme OTC ACP-UE. Conformément aux TdR, les conclusions initiales ont été soumises à l'UGP qui a fourni en retour des commentaires détaillés. Cette note s'intéresse essentiellement aux projets suivants :

Soutien au Bureau de Genève des pays ACP sur la question des OTC (26-14)

Ce projet avait l'objectif de renforcer les délégations mandatées par les pays ACP pour les représenter à l'OMC sur la question des OTC. Il visait à conforter la compréhension globale et le dialogue autour de ces enjeux entre l'OMC et les pays ACP, mais aussi entre les délégués et leurs correspondants gouvernementaux. Pour ce faire, le projet cherchait à coordonner les engagements potentiels de négociation dans un sens favorable au développement, et à compiler un système d'enregistrement regroupant les experts OTC nationaux et régionaux afin d'encourager la diffusion des compétences au niveau intra-ACP. Des projets connexes ont permis aux pays ACP d'assister aux réunions du Comité OTC de l'OMC. Conçu pour renforcer la capacité des pays ACP à participer au système commercial multilatéral, y compris à la préparation des textes et aux négociations de l'OMC, le projet se proposait de les amener à mieux comprendre, influencer et respecter les exigences et normes OTC, y compris les normes privées affectant leur commerce. Il a également soutenu la coopération intra ACP et le partage des bonnes pratiques d'infrastructure qualité.



ÉTUDE DE CAS INFRASTRUCTURE QUALITÉ

NIGER – Renforcement des capacités d'infrastructure qualité pour une meilleure intégration au commerce mondial (38-15)

Ce projet soutenait la Direction de la Normalisation, de la Promotion de la Qualité et de la Métrologie, avec pour objectifs : l'amélioration du cadre juridique, le renforcement de capacités des laboratoires, et le soutien aux producteurs et exportateurs pour le déploiement de systèmes de gestion et du contrôle de la qualité, au service de la sécurité alimentaire.

Renforcement des capacités des institutions d'Infrastructure Qualité au Kenya (54-15)

Ce projet avait pour objectif (1) d'identifier les principaux défis, contraintes, et besoins de renforcement de capacités relatifs aux OTC et TFA ; (2) de renforcer les capacités existantes du Bureau de Normalisation du Kenya (*Kenya Bureau of Standards, KEBS*) et du Service d'Accréditation du Kenya (*Kenya Accreditation Service, KENAS*) ; et (3) de renforcer les capacités institutionnelles du KEBS et KENAS à proposer une assistance technique adaptée aux PME.

Soutien à la création d'un Comité Spécial au sein de l'Organisation Régionale de Normalisation et Qualité (*Regional Organisation for Standards and Quality, CROSQ*) du CARICOM (93-16)

Le projet 93-16 visait à instituer un comité spécial de la CROSQ traitant des Obstacles techniques au commerce (OTC), Systèmes de Gestion de l'Information et Points d'information (Comité OSP) ; à préparer les TdR du Comité, faciliter la sélection de ses Membres et concevoir son plan de travail sur un an.





Quelles bonnes pratiques ont été identifiées ?

Conformément à la « description de projet » de l'UGP, les bonnes pratiques identifiées sont organisées selon les thématiques suivantes : conception de projet ; gestion, efficacité, pérennité et diffusion des résultats.

CONCEPTION DE PROJET

Le projet de soutien à la délégation ACP à Genève (26-14) témoigne de l'importance de la flexibilité dans la conception et la mise en œuvre des projets. En étendant la période de mise en œuvre à 18 mois au lieu de 12 initialement prévus, et en finançant le déplacement de délégués en poste dans les capitales ACP pour qu'ils assistent aux réunions du Comité OTC, le projet a obtenu des résultats dépassant largement les anticipations de ses bénéficiaires.

Le projet ACP Genève illustre une autre bonne pratique de la phase conception : prendre acte du fait que l'expertise technique se situe souvent au niveau des capitales, et non uniquement dans les délégations dépêchées pour les négociations commerciales à Genève. En invitant à Genève des experts OTC nationaux depuis leur capitale respective, le programme a pu à la fois bénéficier d'une expertise technique supplémentaire, renforcer les capacités des experts nationaux, et participer plus efficacement au travail du Comité OTC de

l'OMC. Les délégations ACP ont bénéficié de l'enrichissement mutuel résultant des échanges et de l'interaction avec d'autres experts ACP.

Le projet 93-16 de création d'un comité spécial de la CROSQ sur les OTC, Systèmes de Gestion de l'Information et Points d'information (Comité OSP) a offert aux acteurs de la région des Caraïbes l'opportunité de travailler conjointement à l'amélioration des politiques aux niveaux national, régional, extrarégional et multilatéral. Ces activités ont permis de renforcer les relations entre agences et parties prenantes, tout en progressant vers l'harmonisation des approches. L'UGP a misé sur une conception de projet orientée par la demande et tournée vers l'avenir. D'une part, le projet s'est intéressé à la décision régionale de renforcer le développement de normes, les services d'évaluation de conformité et la bonne application de l'accord OTC de l'OMC. D'autre part, il a posé les bases d'une coopération régionale efficace et durable, à travers un comité unique chargé des questions liées aux OTC, mesures SPS et enjeux de facilitation du commerce. La



ÉTUDE DE CAS INFRASTRUCTURE QUALITÉ

conception du projet a contribué aux avancées du travail de la CROSQ, qui a obtenu le statut d'observateur auprès du Comité OTC de l'OMC lors de la session de Juin 2016.

Une autre bonne pratique utilisée par l'UGP lors du projet 93-16 consiste à exploiter l'attitude proactive des Etats les plus engagés de la région (en l'occurrence Trinidad et Tobago, la Barbade et la Jamaïque) afin de porter un agenda régional. Ce groupe d'Etats a ainsi préparé les TdR et le plan de travail spécifiques du Comité OSP, avec le soutien de l'UGP qui leur a fourni les services d'un juriste spécialisé, avant de soumettre ces documents, pour validation, au Conseil de la CROSQ.

Le projet 93-16 a bénéficié des résultats d'un précédent projet (Bureau ACP à Genève, 26-14) qui a facilité les interactions entre acteurs régionaux des Caraïbes. Lorsque la demande du projet OSP a été formulée, l'UGP a ainsi pu facilement évaluer son potentiel à long terme pour le bénéficiaire (CROSQ) ainsi que les motivations et la faisabilité du projet. L'encouragement de partenariats entre l'UGP et un bénéficiaire (ou groupe de bénéficiaires) peut être considéré comme une bonne pratique permettant de maximiser les résultats.

Le projet « Renforcement de capacités des institutions d'Infrastructure Qualité au Kenya (54-15) » a également démontré l'importance

de la flexibilité au niveau de l'UGP – une bonne pratique déjà soulignée par d'autres études de cas et par le projet ACP Genève (évoqué ci-dessus). Le KEBS et KENAS formaient initialement partie d'une seule entité, laquelle s'est trouvée scindée, pour s'aligner avec une bonne pratique OTC plus générale (séparer normalisation et certification), alors que la demande d'assistance était déjà formulée auprès de l'UGP. Cela s'est traduit par des enjeux plus complexes de conception et de propriété du projet, l'évaluation initiale des besoins s'étant déroulée avant la séparation des deux entités. La coexistence du KEBS et du KENAS a demandé à l'UGP de gagner l'adhésion des deux organismes, et de structurer son projet de façon à éviter les redondances. La flexibilité s'est révélée un atout essentiel pour y parvenir.





ÉTUDE DE CAS INFRASTRUCTURE QUALITÉ

GESTION

Le projet ACP Genève (26-14) a démontré l'importance d'une bonne pratique de gestion : surmonter un déficit de ressources par une gestion intelligente et un usage efficace des ressources humaines. A travers ce projet, l'UGP est parvenue à poser les bases d'un réseau OTC dans les Caraïbes mettant en contact l'UGP, les parties prenantes nationales, comités OTC nationaux, institutions IQ et institutions inter-gouvernementales. Lorsque les ressources semblent insuffisantes, cette bonne pratique suggère de faire appel à des représentants pouvant communiquer des informations au nom de, et auprès de, tous les Etats ACP.

Les critères stricts de sélection des délégués nationaux conviés aux réunions du Comité OTC relèvent d'une autre bonne pratique de gestion. L'UGP s'est ainsi assurée de la pertinence des invités participant au nom des pays ACP aux réunions du Comité OTC et à la 7^e révision triennale de l'Accord OTC. Le projet a de ce fait contribué à établir une communauté OTC dans les pays ACP (qui n'existait pas en dehors de la SADC). Il a également consolidé les relations entre pays ACP et organismes de normalisation, et démontré l'importance d'associer au travail des comités implantés au niveau national.

EFFICACITÉ

Le projet ACP Genève (26-14) a permis aux institutions IQ basées dans les ACP de gagner en efficacité, grâce au succès de la démarche visant à obtenir pour l'ARSO et la CROSQ un statut d'observateur à l'OMC. L'UGP a reconnu et exploité la bonne pratique visant à soutenir le développement d'organismes de normalisation régionaux capables d'intervenir au niveau international, régional et local, en particulier à l'OMC et au sein d'organisations internationales de normalisation telles qu'ISO ou l'IEC. Cette action a mis sur le devant de la scène les préoccupations et initiatives ACP à tous les niveaux.

Le projet de Genève (26-14) a également accru l'efficacité de l'action des pays ACP, tant à l'OMC qu'au sein des institutions nationales, en permettant à des représentants en poste dans les capitales et ayant déjà des bases techniques de consolider leur formation, leur visibilité et leur expérience. Cette bonne pratique (offrir la possibilité de se perfectionner à des techniciens sélectionnés ayant déjà les compétences de base) a permis à des représentants issus des institutions nationales de faire valoir leurs talents lors de réunions du Comité OTC de l'OMC et de soutenir les comités OTC nationaux.



ÉTUDE DE CAS INFRASTRUCTURE QUALITÉ

Des représentants de l'UGP ont identifié différents indices confirmant les bonnes pratiques précédemment mises en lumière par le projet ACP Genève. L'intervention de l'Ambassadeur ACP lors du Comité OTC est citée comme une preuve de cette efficacité, en ce qu'elle renforce la visibilité des pays ACP. Un représentant de l'UGP en a tiré une conclusion essentielle : il existe des enjeux OTC sur lesquels les pays ACP peuvent s'exprimer d'une seule voix.

Un délégué ACP attribue aussi l'efficacité des bonnes pratiques de l'UGP (identifiées ci-dessus à propos du projet ACP Genève) au fait qu'elles produisent des interventions coordonnées, mettent en avant les pays ACP lors des réunions du Comité OTC et contribuent à établir un réseau informel d'experts OTC au sein des pays ACP.

Un cabinet-conseil interrogé estime que l'efficacité de l'aide TRTA de l'UE pourrait être amplifiée par la création d'une UGP spécialisée aux attributions plus larges, chargée de l'ensemble des problématiques liées aux obstacles non tarifaires discutées à l'OMC (incluant les mesures SPS et les OTC). Cette piste pourrait constituer une bonne pratique, comme tend à le montrer le projet Kava (42-14) de l'UGP, un projet SPS comportant une composante IQ.

La quasi-totalité des entretiens fait ressortir une bonne pratique transversale permettant d'améliorer l'efficacité : (i) constituer des

binômes associant experts internationaux et locaux ; et (ii) rattacher les experts internationaux à des institutions IQ locales. Ces pratiques facilitent le transfert de connaissances et créent un environnement propice à l'échange et la créativité.

PÉRENNITÉ

Le projet ACP Genève (26-14) a porté ses fruits en termes d'efficacité (ci-dessus), mais également de pérennité des institutions IQ des pays ACP, grâce à la stratégie déployée par l'UGP pour appuyer la demande de statut d'observateur de l'ARSO et de la CROSQ auprès de l'OMC. Celles-ci font désormais partie intégrante du système international de normalisation, et sont beaucoup plus incitées à agir, chacune dans son domaine, au niveau international, tout en participant à une plus grande visibilité des positions ACP au sein des forums multilatéraux.

Du point de vue de la pérennité, les questions les plus brûlantes sont celles découlant du soutien apporté par l'UGP aux experts issus des institutions nationales pour financer leur participation aux réunions du comité OTC de l'OMC. Indubitablement, ce type de soutien relève d'une bonne pratique et le transfert de connaissances qui en découle rend la représentation ACP plus efficace, tant au sein du Comité OTC qu'au niveau national. Cependant, il sera difficile d'assurer la



ÉTUDE DE CAS INFRASTRUCTURE QUALITÉ

continuité de cet effort, à moins qu'une source stable de financement n'émerge. L'évaluation menée par l'UGP a estimé que les chances de pérennité du projet étaient peu élevées (notation C) : en-dehors du cas de l'Afrique du Sud, la ligne budgétaire prévue pour soutenir la participation de représentants ACP issus d'institutions nationales à Genève est insuffisante par rapport à la demande. Cependant, l'Afrique du Sud a « proposé, sur la base du volontariat, de poursuivre le travail initié par le projet », démontrant une claire adhésion de certains bénéficiaires et une avancée vers une solution pérenne. Il est trop tôt pour savoir s'il en résultera l'émergence d'un référent ACP et, dans la mesure du possible, de stratégies communes, voire dans certains cas de positions de négociation communes à l'OMC. Un représentant ACP a souligné l'importance de disposer de référents assurant la liaison entre les représentants à Genève et dans les capitales. Cette démarche serait un pas vers la pérennisation des avancées du projet.

Un membre de l'UGP a signalé que l'établissement de comités régionaux OTC était la preuve d'un impact durable, tout comme le fait que certains délégués aient reçu un financement de leur pays. Un représentant ACP insiste quant à lui sur l'importance de trouver les moyens de poursuivre le projet ACP Genève et le soutien à la participation des pays ACP aux réunions des comités OTC de l'OMC.

Le soutien de l'UGP à la Direction de la Normalisation, de la Promotion de la Qualité et de la Métrologie dans le cadre du projet 38-15 au Niger, fait apparaître une autre bonne pratique améliorant la pérennité du cadre politique de l'IQ. Il s'agit de réaliser une étude poussée du cadre juridique, réglementaire et institutionnel afin d'assurer la pérennité des résultats. Ce type d'étude met généralement à jour des lacunes qui doivent être résolues, par des consultations, pour consolider les chances de succès à long terme. Le projet du Niger est un bon exemple de cette approche. L'UGP a ainsi organisé une série d'ateliers réunissant des acteurs privés, Ministères techniques et prestataires de services. Le dialogue entre les parties prenantes était essentiel pour faire le bilan des problématiques et trouver des solutions adaptées. Au terme du processus, les experts du projet avaient pu concevoir un plan de travail stratégique pour les trois prochaines années, hiérarchisant les programmes et les réformes dans le cadre de la politique IQ nationale. Le séquençage des activités du projet, à travers un dialogue permanent avec le bénéficiaire, tout en associant d'autres parties prenantes à la démarche, est primordial pour assurer la pérennité de l'intervention.

Le Niger a également bénéficié d'un soutien d'UNIDO pour préparer sa stratégie IQN en cohérence avec le cadre CEDEAO, dont les activités de l'UGP étaient complémentaires.



ÉTUDE DE CAS INFRASTRUCTURE QUALITÉ

Un représentant de l'UGP rappelle à ce titre, parmi les bonnes pratiques, l'importance de la coopération inter-bailleurs.

Les synergies entre le projet CROSQ (93-16) et le 11^e programme régional du FED soutenant les activités OTC dans les Caraïbes devraient également contribuer à pérenniser les résultats de l'intervention. Les activités proposées par le plan de travail du projet Comité OSP auront besoin d'un financement au cours de la phase initiale, avant qu'une allocation de ressources régionales et nationales ne prenne le relais. Le déploiement des projets de l'UGP là où il existe des ressources régionales et nationales additionnelles augmente les chances de pérennisation de ces projets.

DIFFUSION DES RÉSULTATS

Une bonne pratique intéressante issue du projet ACP Genève (26-14) consiste à faire préparer des mémos par les experts, pour diffusion auprès des délégations ACP, à Genève comme dans les capitales. Ces notes, donnant un aperçu du travail du Comité OTC de l'OMC et des négociations en cours, ont permis aux délégués ACP d'intervenir plus souvent et plus pertinemment au sein du Comité OTC. Elles ont également facilité la diffusion des connaissances et consolidé la position des négociateurs ACP, dans les capitales comme

à Genève. Les délégués ACP se sont appuyés, pour participer activement aux réunions du Comité OTC, sur des notes de synthèse détaillées relatives aux points essentiels de l'agenda du Comité, ou aux problématiques connexes soulevées à l'occasion de la septième révision triennale de l'Accord OTC de l'OMC.

Un représentant ACP confirme que la transmission de ces mémos et notes techniques aux pays ACP est une bonne pratique à retenir et a contribué à amplifier et la portée des résultats.

La diffusion de connaissances grâce à des ateliers et réunions animés par des experts renommés de l'OMC figure également au nombre de ces bonnes pratiques, et démontre là encore la valeur du soutien connexe. Cette démarche a été prolongée par la création d'une base de données regroupant les acteurs et les initiatives.

En ce qui concerne le projet ACP Genève, une autre raison explique le succès de la diffusion des résultats : l'interaction entre les experts à vocation technique invités depuis leurs capitales respectives et les diplomates basés à Genève. Ces échanges ont facilité la diffusion des connaissances à tous les niveaux : entre les experts techniques nationaux (y compris par la création de réseaux entre pairs), et entre experts nationaux et représentants basés à Genève.



ÉTUDE DE CAS INFRASTRUCTURE QUALITÉ

Le projet CROSQ (93-16) de l'UGP propose une autre bonne pratique : le Comité Spécial OSP aura recours à des e-groupes (réunions virtuelles) pour servir le dialogue régional. Cette technique encouragera des réunions de travail régulières et une collaboration efficace. Les e-groupes et autres activités en ligne offrent des solutions peu onéreuses pour construire des réseaux efficaces contribuant à la diffusion des connaissances à moindres frais.

Comme l'ont indiqué les autres études de cas – mais cela mérite d'être souligné – le projet de renforcement de capacités des institutions d'IQ au Kenya (54-15) a démontré l'importance de développer une stratégie de communication locale adaptée aux PME, ainsi que l'utilité des ateliers organisés en-dehors des locaux de travail, évitant ainsi le risque que les participants s'absentent sporadiquement pour traiter des affaires urgentes.

