

**Évaluation
de l'avancement de la mise en œuvre
de l'Accord sur la facilitation des
échanges et
de l'Accord sur l'application des
mesures sanitaires et phytosanitaires
de l'OMC
dans l'Union des Comores**

2 mars 2023

VERSION PRELIMINAIRE DU RAPPORT

Table des matières

Table des matières.....	1
Résumé exécutif	2
1 Introduction.....	3
2 Accord sur la facilitation des échanges et Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires	4
3 Evaluation de la situation actuelle	6
3.1 Contexte	6
3.2 Cadre réglementaire.....	6
3.3 Mise en œuvre.....	9
3.3.1 Autorités compétentes	9
3.3.2 Exécution de l'inspection SPS à l'importation.....	9
3.3.3 Expérience en ce qui concerne les procédures SPS à l'exportation	12
3.3.4 Enregistrement et agrément des importateurs	12
3.3.5 Droits et taxes sur les inspections SPS à l'importation.....	13
3.3.6 Formation, éducation et sensibilisation des inspecteurs SPS	13
3.3.7 Infrastructures de laboratoire.....	14
3.3.8 Utilisation de procédures d'évaluation des risques et d'inspection fondée sur le risque	14
3.4 Transparence	14
3.5 Coordination, communication et dialogue	15
3.5.1 Secteur public	15
3.5.2 Secteur public-privé.....	15
3.5.3 Sensibilisation générale aux questions SPS et d'innocuité des produits alimentaires ...	16
4 Recommandations.....	18
4.1 Cadre réglementaire.....	18
4.2 Mise en œuvre.....	18
4.3 Transparence	19
4.4 Coordination, communication et dialogue	19
Annexe 1 : Programme de la mission.....	21
Annexe 2 : Aperçu des textes réglementaires examinés	22

Résumé exécutif

A confirmer

1 Introduction

Les Comores cherchent à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans le cadre du processus d'adhésion, le pays a sollicité l'assistance de la Banque mondiale pour améliorer ses capacités sanitaires et phytosanitaires (SPS), en particulier en rapport à l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), ainsi qu'à l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE). Des études antérieures ont révélé des faiblesses des mesures SPS à l'importation et à l'exportation de produits alimentaires, affectant l'efficacité des échanges des Comores et par là, sa prospérité économique. Le Gouvernement des Comores a rencontré la Banque mondiale (BM) pour solliciter un appui pour :

- Améliorer le règlement SPS et la politique nationale en matière de qualité ;
- Renforcer les capacités techniques des agences SPS ;
- Améliorer la capacité des institutions à appuyer les échanges par le renforcement des équipements et des infrastructures ; et
- Améliorer la gouvernance du système SPS.

A cette fin, la Banque mondiale a mené une évaluation complète des services et des règlements en rapport à l'innocuité des produits alimentaires du Ministère de l'Agriculture et de toute autre agence gouvernementale concernée afin de cerner les lacunes et les faiblesses au niveau du fonctionnement du service d'importation et d'exportation de denrées alimentaires, d'évaluer sa conformité aux normes et aux pratiques d'excellence internationales et de définir les réformes à mettre en œuvre pour améliorer son efficacité et son efficacité.

L'évaluation a été menée de novembre 2022 à février 2023. Après une première revue des documents existants, une mission a été menée aux Comores du 30 janvier au 8 février 2023. L'analyse des documents réglementaires a été finalisée à l'issue de la mission.

Comme la mission a visité uniquement à Moroni, Grande Comore, tous les constats reflètent les résultats des réunions tenues avec les parties prenantes dans cette ville. Plusieurs parties prenantes ont fait remarquer que les procédures d'inspection SPS aux frontières appliquées par les îles peuvent différer, dans la pratique. Cependant, dans le cadre d'une réforme réglementaire récente, le mandat des inspections SPS aux frontières sur toutes les îles a été placé sous la seule autorité nationale compétente. Même si le transfert des compétences n'est pas encore entièrement achevé, il devrait y avoir une amélioration de l'harmonisation de la mise en œuvre sur l'ensemble des îles. En outre, plusieurs parties prenantes ont fait remarquer qu'il existe d'autres barrières commerciales au mouvement des produits alimentaires entre les îles. Tout en reconnaissant que de telles barrières constitueraient un fardeau pour la conduite des affaires aux Comores, il faut comprendre que ces échanges intérieurs sortent du cadre de cette évaluation.

Ce rapport présente un résumé des constats de l'évaluation et les recommandations adressées aux autorités compétentes des Comores en vue de renforcer et d'améliorer les capacités SPS du pays pour l'importation et l'exportation de denrées alimentaires. Le programme de la mission est figure à l'Annexe 1.

2 Accord sur la facilitation des échanges et Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

Les procédures d'inspection aux frontières à l'importation et à l'exportation de denrées alimentaires sont importantes pour la protection de la santé et du bien-être des consommateurs du monde entier. Cependant, ces procédures augmentent aussi les coûts encourus et le temps passé par les commerçants lorsqu'ils font des affaires, ces augmentations étant répercutées sur les prix des denrées alimentaires disponibles sur le marché au final. Il est donc essentiel pour les pays de trouver un juste équilibre entre la facilitation des échanges d'une part, et la mise en œuvre de mesures de contrôle justifiées pour la protection de la santé et du bien-être des consommateurs, d'autre part. À travers son Accord sur la facilitation des échanges (AFE) et son Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), l'OMC établit le cadre international nécessaire et fixe des normes harmonisées à l'échelle internationale pour ses États membres dans ces deux domaines.

L'AFE vise à améliorer la transparence et l'équité, à renforcer la gouvernance et à moderniser les procédures et l'inspection aux frontières afin accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises au final. La mise en œuvre de l'AFE présente des avantages pour le gouvernement aussi bien que le secteur privé. Les avantages pour le gouvernement comprennent :

- Des lois, règlements, systèmes et procédures d'une plus grande efficacité,
- Une plus grande conformité,
- Des processus décisionnels plus éclairés,
- Une plus grande efficacité des organismes gouvernementaux, et
- La conformité aux pratiques modernes.

Les avantages pour le secteur privé comprennent :

- Une plus grande prévisibilité des procédures aux frontières,
- Une réduction des coûts des procédures aux frontières,
- Une moindre complexité des procédures aux frontières, et
- Une plus grande redevabilité.

L'Accord sur la facilitation des échanges est constitué de 23 articles. Dans le contexte spécifique des inspections SPS, les articles les plus pertinents sont les suivants :

Thème	Article	Sujet
Transparence	1	Publication et disponibilité des renseignements
	2	Possibilité de présenter des observations, renseignements avant l'entrée en vigueur et consultations
	4	Procédures de recours ou de réexamen
	5	Autres mesures visant à renforcer l'impartialité, la non-discrimination et la transparence
Horaires, frais et formalités	6	Disciplines concernant les redevances et impositions imposées à l'importation et à l'exportation ou à l'occasion de l'importation et de l'exportation, et les pénalités
	7	Mainlevée et dédouanement des marchandises
	8	Coopération entre les organismes présents aux frontières
	10	Formalités en rapport à l'importation, à l'exportation et au transit
	11	Liberté de transit

Modalités institutionnelles	23	Dispositions institutionnelles
-----------------------------	----	--------------------------------

L'Accord SPS vise à protéger la vie et la santé des personnes, des animaux, des végétaux et de l'environnement dans les pays importateurs, tout en évitant de créer des obstacles indus aux échanges. Les États membres de l'OMC ont le droit d'établir leurs propres normes en matière d'innocuité des produits alimentaires et de santé animale et végétale, mais ces normes doivent avoir une base scientifique et ne doivent être appliquées que dans la mesure de ce qui est nécessaire pour protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale, et non pour opérer une discrimination arbitraire ou injustifiée entre des pays présentant des conditions identiques ou similaires.

Les principaux articles de l'accord SPS sont les suivants :

Article	Thème
2	Droits et obligations fondamentaux
3	Harmonisation
4	Équivalence
5	Évaluation du risque et détermination du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire
6	Adaptation aux conditions régionales, y compris les zones exemptes de parasites ou de maladies et les zones à faible prévalence de parasites ou de maladies
7/Annexe B	Transparence
8/Annexe C	Procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation

Cette évaluation est axée sur une comparaison de la situation existante aux Comores par rapport aux principes clés de l'AFE et de l'Accord SPS.

3 Evaluation de la situation actuelle

3.1 Contexte

Les Comores sont composées de trois îles (Grande Comore/Ngazidja, Anjouan/Ndzuwani et Mohéli/Mwali) et comptent une population totale d'environ 850 000 habitants. Son produit intérieur brut (PIB) par habitant est estimé à 1 400 USD (données 2020). Les Comores sont membres de communautés économiques régionales, notamment le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Son processus d'adhésion à l'OMC a commencé en 2007 et est, à présent, près d'aboutir.

La production agricole aux Comores génère 33,5 pour cent du PIB (données 2017), crée 56,8 pour cent des emplois et représente près de 90 pour cent des exportations nationales. Elle est cependant peu diversifiée et les produits agricoles d'exportation sont composés presque exclusivement de l'ylang-ylang, de la vanille et du clou de girofle. La production agricole des Comores ne suffit pas à couvrir la demande alimentaire nationale, ce qui fait que le pays est fortement dépendant des aliments importés. Plus de 75 pour cent de tous les aliments consommés aux Comores sont importés ; le riz et la viande de poulet arrivent en tête des produits alimentaires importés.

Les Comores disposent d'un aéroport international (situé à Moroni, Grande Comore) et de trois ports maritimes internationaux (un sur chaque île). Le volume d'échanges le plus important est traité au port maritime de Moroni, à Grande Comore.

3.2 Cadre réglementaire

La liste des documents réglementaires reçus et examinés dans le cadre de cette évaluation figure à l'Annexe 2.

De 2014 à 2019, les Comores ont reçu une assistance technique pour le renforcement de leurs capacités SPS par l'intermédiaire d'un projet financé par le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce. Dans le cadre de ce projet, plusieurs documents réglementaires en rapport aux questions SPS ont été élaborés et/ou révisés en tenant compte des normes internationales. Ils comprennent entre autres¹ :

- La Loi alimentaire (adoptée en 2017, Décret 17-113/PR),
- Le Code des pêches et de l'aquaculture (adopté en 2015, Décret 15-50/PR),
- La création d'un Office National de Contrôle Qualité et de Certification des Produits Halieutiques (adopté en 2015 ; Décret 15-051/PR), et
- La création d'un Comité National du Codex Alimentarius.

Les Comores ont également reçu un appui par l'intermédiaire du Processus Performance des services vétérinaires (PVS) de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA). Le Processus PVS est la plateforme de renforcement des capacités que l'OMSA utilise pour aider les Services vétérinaires nationaux à mieux appréhender leurs forces et leurs faiblesses à travers une méthodologie uniforme à l'échelle mondiale fondée sur les normes internationales. Au fil des ans, les Comores ont accueilli des missions d'évaluation PVS, d'analyse des écarts PVS et d'appui à la législation vétérinaire². Faisant suite aux recommandations issues de ces missions, les Comores ont élaboré une nouvelle loi sur la santé

¹ STDF/PG/242. Renforcement du système sanitaire et phytosanitaire aux Comores. Rapport final.

² www.woah.org

animale (« Code de l'Élevage ») mais celle-ci n'a pas encore été adoptée par l'Assemblée nationale. Le Code de l'élevage a été élaboré avec l'appui du Bureau interafricain des ressources animales de l'Union africaine (UA-BIRA) et de la COMESA, garantissant une harmonisation régionale de la législation de la santé animale.

En outre, les Comores ont récemment publié un Code des douanes (version 2016). Enfin, une plateforme de dialogue public-privé a été formellement mise en place (adoption en 2020, Décret 20-103/PR). Elle a pour objectifs de contribuer à l'élaboration de la politique sociale, économique, commerciale et concernant les échanges aux Comores, au renforcement de la croissance économique et à l'amélioration de l'environnement des affaires, entre autres choses.

Ces révisions récentes garantissent que les normes internationales qui ont leur importance sont effectivement prises en compte. Par exemple, la Loi alimentaire stipule que la législation de l'innocuité des produits alimentaires doit se fonder sur une analyse des risques, tandis que la loi sur la santé animale fait explicitement référence aux normes de l'OIE (à présent OMSA) et aux normes SPS. En plus d'avoir mis en place un Comité national du Codex Alimentarius, les Comores ont également officiellement adopté les Normes du Codex Alimentarius par le biais d'un règlement en 2013 (Arrêté 13/063/MPEEIA).

Les droits d'inspection SPS à l'importation et à l'exportation ont été fixés dans un règlement distinct (Arrêté 18-041/MFB/CAB et 18-023/VP-MAEATU/CAB). Les droits d'inspection SPS à l'importation sont en fonction du volume du produit importé et varient considérablement d'un produit à un autre, soit de 2 KMF/kg³ pour le sel ou 10 KMF/kg pour les produits carnés, jusqu'à 100 000 KMF/conteneur pour les boissons alcoolisées. Les importateurs d'animaux, de produits d'origine animale ou d'intrants agricoles et de produits vétérinaires doivent également payer les droits d'une licence d'importation annuelle. Pour les importateurs de produits carnés, d'animaux sur pied, d'intrants agricoles et de produits vétérinaires, la première licence annuelle coûte 250 000 KMF ; pour les importateurs de poulets d'un jour, elle coûte 150 000 KMF. Le renouvellement de la licence annuelle coûte 30 000 KMF pour toutes les catégories. Pour l'exportation de végétaux, de produits végétaux ou de produits animaux, un droit de 2 000 KMF par produit est payable pour une quantité inférieure à 10 kg et un droit de 5 000 KMF/10 kg pour une quantité supérieure à 10 kg. S'il est déterminé par un inspecteur SPS qu'un envoi particulier est impropre à la consommation humaine et doit être détruit, les sommes dues par le propriétaire de l'envoi sont également fixées dans ce règlement et comprennent des frais respectifs de 10 000 KMF pour les procédures de constat, la confiscation et la destruction. Compte tenu de la valeur des produits et des cargaisons, ces frais ne semblent pas particulièrement élevés.

La Loi alimentaire (Décret 17-113/PR) fixe les mesures et les sanctions qui peuvent être prises en cas de constat d'infraction aux règles applicables en matière d'innocuité des produits alimentaires. Davantage d'aspects sur les sanctions sont définis dans le projet de règlement fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires. Les règles applicables au secteur de la pêche ont été définies séparément dans le décret portant constatation des infractions sanitaires et mesures administratives prises pour la vente et l'innocuité des produits halieutiques (Décret 15-052/PR).

Le projet de règlement sur l'hygiène des aliments définit la responsabilité de l'exploitant du secteur alimentaire d'assurer l'hygiène des aliments et exige des opérateurs économiques de prendre les principes HACCP pour base de leurs procédures. Les exigences d'hygiène applicables aux exploitants

³ 1 KMF = 0,0022 USD ou 0,0020 EUR

du secteur alimentaire produisant et transformant du poisson et des produits halieutiques destinés à l'exportation sont définies dans un règlement distinct (Arrêté 17-017/VP-MAPEATU/CAB). Pour les produits halieutiques destinés à l'exportation spécifiquement, le règlement existant définit les limites maximales de résidus et de contaminants (Arrêté 17-015/VP-MAPEATU/CAB), les critères microbiologiques (Arrêté 17-018/VP-MAPEATU/CAB) et les exigences applicables à l'eau utilisée pour leur production et leur transformation (Arrêté 17-019/VP-MAPEATU/CAB). Pour les autres aliments, y compris les aliments importés, le cadre réglementaire des Comores ne définit pas d'exigences d'hygiène détaillées.

Le cadre réglementaire se heurte cependant à plusieurs défis qui ont un impact négatif sur la facilitation des échanges et entrave une mise en œuvre harmonisée et standardisée des règles existantes sur l'ensemble du pays. Les long délais souvent constatés entre l'adoption d'une loi et la publication des documents juridiques ultérieurs nécessaires à son entrée en vigueur posent un premier défi. Par exemple, le Code de la pêche a été adopté en 2007 (Décret 07-159/PR), toutefois, le décret qui l'a rendu effectif n'a été publié qu'en 2015 (Décret 15-50/PR). D'autres règlements d'application du Code de la pêche n'ont été publiés qu'en 2017⁴. De même, la Loi alimentaire a été publiée en 2017 (Décret 17-113/PR) mais ses règlements d'application n'ont pas encore été adoptés. Ces longs délais entre l'adoption initiale d'une loi, son entrée en vigueur et la disponibilité de ses règlements d'application augmentent le risque que les inspections SPS soient menées sans base juridique adéquate, de même que le risque qu'elles manquent d'harmonisation et de normalisation sur l'ensemble des points d'inspection et des inspecteurs SPS, par manque de clarté des exigences applicables.

Le risque élevé de duplication ou de manque de délimitation du périmètre entre plusieurs documents réglementaires constitue un deuxième défi. Par exemple, la Loi alimentaire (Décret 17-113/PR) et le projet de Code de l'élevage comportent tout deux des sections fixant des exigences sur les produits d'origine animale importés. Le projet de Code de l'élevage ne fait actuellement pas référence à la Loi alimentaire, et on ne sait trop si les articles de ce projet de loi viendront remplacer, compléter, voire dupliquer ou contredire la Loi alimentaire. En outre, les domaines de compétence et de responsabilité des différentes agences gouvernementales ne semblent pas toujours s'exclure mutuellement. Actuellement, l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, la Pêche et l'Environnement (INRAPE) est responsable de toutes les inspections de denrées alimentaires et d'animaux sur pied à l'importation. Par ailleurs, le projet de Code de l'élevage anticipe le fait que l'autorité vétérinaire compétente, relevant de la Direction de l'Élevage, aura un rôle à jouer dans l'inspection des produits d'origine animale, ainsi que des animaux sur pied importés. Les responsabilités respectives de l'INRAPE et de l'autorité compétente ne sont actuellement pas clairement circonscrites. En outre, les compétences et les responsabilités de l'Office National de la Sécurité Sanitaire et de la Qualité des Denrées Alimentaires en Union des Comores, telles que définies dans le projet de décret existant, pourraient bien être en duplication de celles de l'INRAPE, de l'Office National de Contrôle Qualité et de Certification des Produits Halieutiques, ainsi que de la Direction de l'Élevage. Ce manque de délimitation claire des périmètres de compétences et de responsabilités des différentes agences gouvernementales rendent la coordination inter-agences plus complexe et alourdissent la charge administrative pour le secteur privé du fait des doubles efforts d'inspection.

Le fait que les documents réglementaires existants ne sont pas toujours mis à jour pour tenir compte des changements survenus dans d'autres documents réglementaires constitue un troisième défi. Par

⁴ Arrêté 17-014/VP-MAPEATU/CAB, Arrêté 17-015/VP-MAPEATU/CAB, Arrêté 17-016/VP-MAPEATU/CAB, Arrêté 17-017/VP-MAPEATU/CAB, Arrêté 17-018/VP-MAPEATU/CAB, Arrêté 17-019/VP-MAPEATU/CAB

exemple, plusieurs documents réglementaires concernant le secteur de la pêche (tels que l'Arrêté 17-018/VP-MAPEATU/CAB ou l'Arrêté 17-016/VP-MAPEATU/CAB) continuent de faire référence à la Loi alimentaire adoptée en 2012 (Décret 13-016/PR) malgré l'adoption d'une nouvelle Loi alimentaire en 2017. Cela affaiblit le fondement juridique du cadre réglementaire actuel.

Enfin, la plateforme de dialogue public-privé créée (Décret 20-103/PR) est fortement axée sur le développement économique des Comores. L'importation et l'exportation de produits alimentaires et agricoles constituent un important pilier économique du pays, mais le décret ne prévoit pas l'implication du Ministère de l'Agriculture ni de ses agences, départements ou instituts associés (y compris l'INRAPE) dans la plateforme. Compte tenu de l'importance des questions SPS pour le développement des échanges aux Comores, cette omission réduit considérablement l'inclusivité des discussions des plateformes.

3.3 Mise en œuvre

3.3.1 Autorités compétentes

L'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, la Pêche et l'environnement (INRAPE) relevant du Ministère en charge de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Environnement, du Tourisme et de l'Artisanat est l'unique agence SPS effectivement chargée de mener les inspections SPS à l'importation. Au cours de la période allant de 2009 à 2015, l'INRAPE avait été mandaté pour mener les inspections à l'importation au niveau national, toutefois, les autorités insulaires d'Anjouan et de Mohéli ont continué à assurer les inspections SPS à l'importation sur leurs îles respectives, sous leur propre responsabilité, pour les expéditions arrivant directement dans les ports d'Anjouan et de Mohéli. En 2015, l'INRAPE a également reçu le mandat spécifique de mener les inspections SPS à l'importation à Anjouan et Mohéli, et en 2020, il a ouvert des antennes sur les deux îles pour prendre le relais des inspections SPS à l'importation menées par les autorités insulaires. Le processus de transition n'aurait pas encore été entièrement achevé, selon les indications.

Les douanes et l'INRAPE opèrent un guichet unique auprès duquel les importateurs doivent soumettre toute la documentation nécessaire. Les importateurs informels doivent payer les droits d'inspection en espèces à l'avance, tandis que les importateurs agréés peuvent effectuer leur paiement plus tard.

Les inspecteurs des douanes et l'INRAPE mènent leurs inspections en parallèle. Pour les inspections effectuées dans les entrepôts de l'importateur, les inspecteurs des douanes et de l'INRAPE doivent être présents au moment de l'ouverture du conteneur. Les douanes et l'INRAPE opèrent une plateforme en ligne commune sur laquelle l'inspecteur de l'INRAPE enregistre l'achèvement de l'inspection SPS à l'importation et la décision finale qui en résulte. Les marchandises ne peuvent être dédouanées qu'une fois l'inspection SPS menée à bien.

3.3.2 Exécution de l'inspection SPS à l'importation

Toutes les cargaisons de denrées alimentaires sont soumises à une inspection SPS à l'importation, ce qui implique que des approches fondées sur le risque sont actuellement utilisées pour prioriser certaines cargaisons alimentaires à des fins d'inspections SPS à l'importation. Pour l'exécution de ces inspections, l'INRAPE fait une distinction entre les cargaisons importées par les gros importateurs agréés et les petits importateurs non agréés. Les cargaisons de grands importateurs agréés peuvent être inspectées dans leurs propres entrepôts. En règle générale, ces cargaisons comprennent des produits surgelés, ainsi que des produits à longue durée de conservation, tels que des aliments en conserve, des farines ou de l'huile végétale. Les produits fragiles, périssables et de grande valeur tels que les produits laitiers, sont généralement importés par fret aérien plutôt que par voie maritime. Les

cargaisons des petits importateurs non agréés sont inspectées dans la zone douanière du port maritime. Ces cargaisons comprennent souvent des produits périssables, tels que des fruits et des légumes. Les parties prenantes des secteurs public et privé s'accordent sur le fait que le délai de mainlevée des cargaisons pour distribution sur le marché intérieur est de 24 à 48 heures après leur arrivée.

L'inspection SPS à l'importation des denrées alimentaires aux Comores consiste, d'un point de vue conceptuel, en un contrôle d'identité, un contrôle documentaire et une inspection physique. Ces étapes s'appliquent à toutes les cargaisons de produits alimentaires importés, ce qui implique qu'aucune approche fondée sur le risque n'est actuellement appliquée pour l'exécution des inspections SPS à l'importation. Au port maritime de Moroni, les inspecteurs SPS enregistrent les constats de leurs inspections sur une fiche d'inspection sanitaire et phytosanitaire qui comporte les éléments clés suivants :

- Identification de l'importateur, avec indication s'il s'agit d'un opérateur formel ou informel,
- Identification du moyen de transport,
- Identification de l'envoi, avec indication s'il s'agit d'un envoi légal ou illégal,
- Description des marchandises,
- Observations sur l'inspection, et
- Conclusion de l'inspection.

Cependant, malgré la disponibilité de ce formulaire, les modalités spécifiques de mise en œuvre de ces trois étapes d'inspection et les points de contrôle spécifiques ne sont actuellement ni clairement définis, ni standardisés ni harmonisés sur l'ensemble des points d'inspection et des inspecteurs. Aux dire des importateurs, les inspections semblent très arbitraires et les critères d'inspection ne sont ni clairs ni bien connus. Les grands importateurs sont perçus comme étant soumis à une plus grande réglementation et à des inspections plus strictes que les petits importateurs.

Concernant la qualité de la documentation soumise par les importateurs pour les cargaisons d'aliments importés, les représentants de l'INRAPE indiquent qu'ils présentent souvent des irrégularités, par exemple des certificats manquants ou des certificats dans des langues autres que le français, l'arabe ou l'anglais (langues officiellement autorisées pour les documents d'importation aux Comores). Les petits importateurs informels en particulier ne présentent pas de certificats pour leurs cargaisons dans bien des cas, mais uniquement des factures. D'après l'INRAPE, les conteneurs peuvent également contenir des lots différents, parmi lesquels certains ont la documentation requise et d'autres non (incomplète ou manquante). Dans la mesure du possible, les responsables de l'INRAPE travaillent avec les importateurs pour corriger le problème et leur donnent la possibilité de se procurer et de soumettre la documentation manquante. Officiellement, les documents d'importation devraient être soumis au guichet unique avant l'arrivée des cargaisons ; cependant, les importateurs ne se rendent souvent auprès du guichet unique qu'après. Il n'est pas rare non plus que les importateurs fassent la demande d'un permis d'importation après l'arrivée de l'envoi, contrairement aux exigences officielles. Les autorités signalent également l'existence de nombreux conteneurs d'origine inconnue et de faux certificats (« conteneurs flottants »). Il en ressort que la documentation soumise à l'inspection à l'importation n'est souvent pas fiable.

Le pays ne disposant pas de laboratoire fonctionnel pour la vérification de l'innocuité des produits alimentaires, aucun prélèvement d'échantillon pour analyse en laboratoire n'est effectué lors des inspections SPS. Il n'est donc pas possible de vérifier le respect des exigences éventuelles en matière

d'innocuité des produits alimentaires, par exemple, un seuil de contamination bactérienne, de contamination par des métaux lourds ou des résidus de pesticides ou de médicaments vétérinaires.

À l'issue des inspections SPS (contrôle d'identité, contrôle documentaire, inspection physique), l'inspecteur décide de prononcer la mainlevée de l'envoi pour le marché intérieur, soit d'ordonner la destruction de l'envoi, quoique la fiche d'inspection indique l'existence d'autres options d'atténuation des risques, en cas de détection de problème d'innocuité des produits alimentaires lors de l'inspection, comprenant entre autres, la conversion en aliments pour animaux, l'utilisation technique ou la réexportation. En cas d'issue positive, l'inspecteur SPS délivrera un « Certificat de conformité » pour l'envoi. Ce certificat est également chargé sur la plateforme électronique et peut être consulté par la douane. La douane libèrera alors l'envoi, sous réserve également d'une issue positive à l'ensemble des procédures douanières.

En cas de désaccord entre l'importateur et l'inspecteur, la décision de l'inspecteur peut être formellement contestée et les gros importateurs font également usage de ce recours. Lors de la réinspection menée en présence de tous les acteurs concernés, y compris la compagnie d'assurance de l'importateur, la décision de l'inspecteur SPS est réexaminée. En cas de maintien de la décision initiale de l'inspecteur, l'importateur perdra l'envoi et aura à payer les frais de destruction. Les frais à la charge de l'importateur sont fixés dans un règlement. Ces réinspections ne résolvent cependant pas toujours le désaccord. Les importateurs ont fait état de situations où les compagnies d'assurance continuent de contester la décision de l'inspecteur SPS et refusent de rembourser l'importateur pour l'envoi perdu. Dans ces cas, ainsi dans les cas où l'envoi n'était pas assuré, l'importateur perd la valeur totale de l'envoi.

Le fait que les équipages des navires sont autorisés à importer des produits pour leur usage personnel qui ne pas soumis aux inspections SPS constitue un défi particulier en termes d'assurance de l'innocuité des produits alimentaires importés. Il a, en effet, été signalé au cours de la mission qu'à l'occasion, les équipages de navires importait des quantités importantes d'aliments, largement supérieures à leurs besoins de consommation personnelle. Ces produits sont ensuite écoulés sur le marché intérieur sans avoir fait l'objet d'inspection SPS. La non-déclaration pure et simple de nombreux produits alimentaires (« hors manifeste ») et leur arrivée sans aucune documentation est un autre défi qui a été signalé. Cette pratique ne concerne pas juste les importateurs informels mais aussi ceux ayant une licence d'importation. Néanmoins, le cas échéant, les inspecteurs de l'INRAPE procéderont à l'inspection SPS de ces produits au mieux de leurs capacités, avant de les laisser entrer sur le marché intérieur.

D'après les informations reçues au cours de la mission, l'importation de produits alimentaires frauduleux constitue un problème majeur aux Comores. Cette pratique pose non seulement un problème économique pour les importateurs de produits originaux, mais aussi un risque important en matière d'innocuité des produits alimentaires pour les consommateurs. Parce que le pays ne dispose pas de laboratoire de vérification de l'innocuité des produits alimentaires, il n'est pas possible d'analyser les produits alimentaires frauduleux confisqués en vue de déterminer leur composition et de prendre les mesures appropriées en cas d'infraction aux règlements sur l'innocuité des produits alimentaires. Les inspecteurs de l'INRAPE peuvent actuellement collecter et conserver un spécimen d'un envoi importé pour faire une analyse plus approfondie de l'étiquetage du produit aux fins de détecter les produits frauduleux ; toutefois, cette éventuelle mesure de gestion des risques pour lutter contre la fraude alimentaire semble actuellement sous-utilisée.

3.3.3 Expérience en ce qui concerne les procédures SPS à l'exportation

Le volume d'exportation de produits alimentaires n'est actuellement pas significatif, c'est pourquoi cette évaluation porte essentiellement sur les procédures d'importation en rapport aux mesures SPS. Il a toutefois été signalé pendant la mission que les procédures SPS à l'exportation prenaient beaucoup de temps et représentaient une lourde charge administrative pour les exportateurs.

Le processus d'inspection SPS à l'exportation comporte plusieurs étapes dont l'achèvement de chacune, y compris les paiements requis, doit être validée par l'INRAPE. Pour obtenir ces validations, il faut soumettre des copies électroniques de la documentation appropriée par courrier électronique auprès du responsable de l'INRAPE. Le processus est donc très susceptible de retards. Par exemple, la mauvaise couverture Internet et le mauvais accès à Internet dans le pays peuvent empêcher l'exportateur d'avoir un accès continu à Internet et donc d'envoyer ou de recevoir la documentation nécessaire, ce qui retardera le processus de validation. En outre, l'agent responsable de l'INRAPE peut s'absenter temporairement du bureau et par conséquent, ne pas être en mesure de valider rapidement la documentation soumise par l'importateur. La validation de l'INRAPE étant délivrée par une personne et non un représentant d'un bureau dédié, l'absence d'un agent retardera le processus de validation. Ces retards sont imprévisibles et peuvent faire que l'exportateur manque le créneau de transport réservé. Un engagement et un suivi très proactifs de la part de l'exportateur seraient nécessaires pour s'assurer que le processus de validation se poursuit sans grande interruption. Les retards et la charge administrative entraînent des coûts plus élevés pour les affaires.

Le secteur de la pêche aux Comores a été maintes fois reconnu comme un secteur à fort potentiel d'exportation. Au cours de la première décennie du 21^{ème} siècle, des travaux importants ont été menés pour renforcer les capacités de l'industrie et de l'Office National de Contrôle Qualité et de Certification des Produits Halieutiques nouvellement créé, y compris à travers une réforme réglementaire, une amélioration des infrastructures et un renforcement des compétences techniques des secteurs public et privé, entre autres. Malheureusement, l'appui au secteur a été interrompu et il n'y a actuellement aucune exportation.

3.3.4 Enregistrement et agrément des importateurs

L'obligation d'enregistrement et d'agrément en tant qu'importateur dépend du type de marchandises que l'opérateur économique souhaite importer. Les importateurs commerciaux, ainsi que les importateurs de produits congelés doivent obtenir un agrément même si des cas d'importation de produits congelés par des commerçants non agréés ont aussi été signalés. Les données les plus récentes montrent qu'il y a 1 463 opérateurs économiques agréés⁵, toutefois ce nombre ne correspond pas juste aux importateurs de denrées alimentaires.

Les entreprises halieutiques n'ont actuellement aucune obligation d'agrément, ce qui constitue une omission dans le règlement existant. Cette omission pose particulièrement problème pour le développement de l'exportation de poissons vers les marchés à forte valeur ajoutée. Il n'a pas été établi s'il y a des efforts en cours pour y remédier à travers une législation nouvelle ou mise à jour.

⁵ Profil pays de l'Union des Comores, 2023. Evaluation du système national de contrôle des aliments en Union des Comores avec outil d'évaluation des systèmes nationaux de contrôle des aliments de la FAO et de l'OMS. GCP/GLO/949/EU : Renforcement des capacités et de la gouvernance en matière de contrôle alimentaire et phytosanitaire.

3.3.5 Droits et taxes sur les inspections SPS à l'importation

Les systèmes de droits et de taxes pour les inspections à l'importation diffèrent entre les importateurs agréés et les importateurs informels.

Les importateurs agréés doivent satisfaire à certaines exigences mais bénéficient d'un traitement préférentiel. A titre d'exemple, ils n'ont pas à régler en espèces les paiements dus pour les inspections à l'importation au moment de l'importation, mais peuvent le faire plus tard. En outre, les inspections peuvent être effectuées dans leurs entrepôts plutôt qu'au poste frontière.

Tous les importateurs d'animaux sur pied, de produits d'origine animale, d'intrants agricoles et de produits vétérinaires doivent payer les frais d'une licence annuelle. Le prix de cette licence est publié dans un règlement (Arrêté 18-041/MFB/CAB, 18-023/VP-MAEATU/CAB) et diffère selon qu'il s'agit d'une première délivrance ou d'un renouvellement annuel. Ensuite, un droit est payable à l'importation d'un envoi de denrées alimentaires. Le montant spécifique diffère selon les produits et est calculé par unité d'importation. Ce droit s'applique non seulement aux animaux sur pied, aux produits animaux, aux intrants agricoles et aux produits vétérinaires, mais aussi aux végétaux et aux produits végétaux, ainsi qu'aux autres produits alimentaires. Ces droits sont publiés dans le même règlement que celui mentionné ci-dessus.

Les horaires de travail normaux pour les inspections SPS au poste frontière sont de 07h30 à 14h00 (port de Moroni) et aucun frais supplémentaire n'est légalement requis pour les inspections effectuées pendant ces heures. En revanche, les inspections peuvent également être menées en dehors de ces horaires, auquel cas les importateurs doivent payer un droit supplémentaire de 10 000 KMF, ce droit faisant l'objet de publication. Les inspections SPS peuvent être effectuées 365 jours par an.

Même si les tarifs des inspections SPS sont précisés dans ces règlements, les importateurs ont noté que les tarifs effectifs n'étaient ni transparents ni prévisibles. Ils doivent payer un montant supplémentaire pour les inspections effectuées dans leurs entrepôts. Ces frais supplémentaires ne constituent pas un droit d'inspection (déjà réglé lors du paiement auprès du guichet unique) mais sont plutôt considérés comme une compensation financière pour les frais de transport encourus par l'inspecteur pour se rendre sur les lieux de l'entrepôt. Néanmoins, du point de vue d'un importateur, cette compensation financière est en sus des coûts totaux de l'inspection SPS et réduit la prévisibilité des coûts totaux. Il a également été signalé que les coûts des inspections SPS varient d'une île à l'autre.

3.3.6 Formation, éducation et sensibilisation des inspecteurs SPS

Il n'existe aucun système formel de formation et d'éducation des inspecteurs SPS et dans la majeure partie du pays, il n'y a pas de formation pré-requise pour devenir inspecteur SPS. Une exception a été signalée à Grande Comore, où l'exigence que les inspecteurs SPS nouvellement nommés soient au moins titulaire d'un Bacc+4 dans une filière pertinente a été récemment introduite. Il est largement reconnu que les inspecteurs SPS ont besoin de formations et un projet de règlement (« Arrêté portant mise en place des corps des inspecteurs phytosanitaire et sanitaire ») attribue également la responsabilité de la mise en place et du maintien d'un programme de formation continue des inspecteurs sanitaires et phytosanitaires à l'INRAPE et à la Direction Nationale de la Santé Animale et de l'Elevage (DNSAE).

Des efforts isolés, s'inscrivant dans le cadre d'initiatives particulières, ont permis à certains inspecteurs de bénéficier d'une formation. Toutefois, il n'existe actuellement aucun concept pour maintenir les activités de formation après l'achèvement de l'initiative particulière. Par exemple, au moment de la

création de l'agence, quatre inspecteurs de l'Office National de Contrôle Qualité et de Certification des Produits Halieutiques ont reçu une formation qui n'a pas été élargie aux collègues qui ont rejoint l'organisation plus tard.

Auparavant, l'exécution des inspections SPS aux frontières à Grande Comore relevait de la responsabilité de l'INRAPE, tandis que celle des inspections à l'importation à Anjouan et à Mohéli incombaient à leurs autorités insulaires respectives. Récemment, le mandat d'inspection SPS à l'importation sur toutes les îles a été confié à l'INRAPE. Le transfert des responsabilités étant toujours en cours, le gouvernement central a commencé à sensibiliser les autorités insulaires sur les nouvelles procédures et les nouveaux processus.

3.3.7 Infrastructures de laboratoire

Les Comores ne disposent actuellement pas d'un laboratoire de vérifications de l'innocuité des produits alimentaires. Le gouvernement reconnaît l'importance d'un laboratoire pluridisciplinaire accrédité pour assurer les inspections à l'importation aussi bien qu'à l'exportation, ainsi que le contrôle intérieur de l'innocuité des produits alimentaires. En l'absence d'un laboratoire (accrédité), les décisions des inspecteurs à l'importation sont souvent contestées par le propriétaire ou l'assureur de l'envoi, et la gamme d'options de résolution de la situation est restreinte.

Avec l'appui financier du Japon, la construction d'un laboratoire à l'INRAPE a été lancée, mais les travaux de construction se sont arrêtés faute de ressources financières pour les achevés. À l'heure actuelle, on ne sait trop quand la construction du laboratoire sera achevée. Il est important de noter que pour fonctionner, le laboratoire aura aussi besoin d'équipements de laboratoire appropriés, de techniciens de laboratoire ayant la formation requise, ainsi que de ressources financières pour l'achat de consommables de laboratoire. Le laboratoire devra obtenir une accréditation internationalement reconnue pour gagner la confiance de toutes les parties prenantes et les convaincre que les résultats des analyses de laboratoire sont crédibles et fiables.

Avec l'appui financier du Royaume-Uni, un laboratoire de métrologie a été construit. Il n'a pas encore été inauguré, mais les techniciens ont déjà reçu une formation. Dans un premier temps, le laboratoire souhaite se concentrer sur la validation des poids.

3.3.8 Utilisation de procédures d'évaluation des risques et d'inspection fondée sur le risque

Actuellement, les inspections SPS à l'importation n'appliquent pas de procédures d'évaluation des risques fondée sur la science ou de procédures d'inspection fondée sur le risque par manque de données. Par ailleurs, les exigences et procédures d'inspection des importations appliquées diffèrent selon qu'il s'agit d'importateurs agréés ou importateurs informels selon qu'il s'agit de produits fragiles et périssables ou de produits à longue durée de conservation. Cette approche constitue une première étape vers une approche fondée sur le risque dans les inspections SPS.

Actuellement, les autorités ne disposent pas des capacités techniques et organisationnelles pour mener une évaluation des risques.

3.4 Transparence

L'accès aux informations sur les exigences réglementaires applicables aux importations et aux exportations de denrées alimentaires est extrêmement faible. Il n'existe aucune plateforme en ligne unique pour accéder aux documents réglementaires. Certains documents réglementaires peuvent être disponibles en ligne, mais comme l'habitude n'est pas encore établie de mettre jour régulièrement les

plateformes en ligne et en conséquence, il n'est pas sûr que les informations soient à jour. De plus, la question de la transparence se pose dans la mesure où de nombreux commerçants informels n'ont pas facilement accès à l'Internet (mobile). Les informations sont plutôt partagées principalement à travers les contacts en personne. Les autorités compétentes ont fait remarquer que les importateurs connaissent très peu les exigences réglementaires e généralement.

3.5 Coordination, communication et dialogue

3.5.1 Secteur public

Il existe différentes plateformes de coordination, de communication et de dialogue sur les questions SPS et la facilitation des échanges au sein du secteur public. Toutefois, ces plateformes ne sont actuellement pas actives à cause d'un manque de ressources financières et humaines :

- Un Comité national SPS a été créé dans le cadre d'un projet international d'assistance technique. Après la clôture du projet, les activités de ce Comité ont été interrompues à cause d'un manque de ressources financières et du manque d'intérêt des parties prenantes du secteur public à prendre l'initiative de poursuivre les activités.
- Un Comité national du Codex a été créé et sa mission a été définie dans un règlement d'application ; toutefois, le Comité n'est pas opérationnel. Des efforts sont actuellement faits pour transférer la fonction du secrétariat du Comité national du Codex à l'INRAPE, mais il n'est pas clair si cela se produira, et à quel moment.
- Le comité national de normalisation n'a jamais été opérationnel faute de moyens.

Un défi particulier se pose pour le fonctionnement des plateformes nationales de dialogue dans le contexte spécifique des Comores, à savoir leur répartition sur les trois îles et les financières nécessaires pour rassembler les acteurs concernés de tout le pays. De plus, selon les tendances observées, les plateformes de coordination sont dirigées par des personnes dont la nomination à un poste est d'ordre politique. L'absence de plateformes informatiques communes au sein du gouvernement pour stocker les données signifie qu'il y a un risque élevé que les connaissances et les informations sur le travail effectué pour la plateforme de coordination se perdent en cas de nouvelles nominations.

A cause de ces défis, la coordination et la collaboration entre les différentes agences gouvernementales sont faibles.

3.5.2 Secteur public-privé

Aux Comores, il existe plusieurs associations professionnelles représentant les intérêts des entreprises privées, même si celles-ci concernent principalement les grandes entreprises. Les commerçants informels sont mal organisés et ne sont pas suffisamment représentés en général. Les Comores ont également une association représentant les intérêts des consommateurs.

Comme les plateformes de dialogue au sein du secteur public, il n'existe pas de plateformes opérationnelles de dialogue et d'échange réguliers entre le secteur public et le secteur privé sur les questions de SPS spécifiquement. Récemment, une nouvelle plateforme public-privé a été créée pour collecter et diffuser toutes les informations ainsi qu'élaborer des processus pertinents pour promouvoir la production et la transformation nationales et pour faciliter les exportations. Cette plateforme, CAPEX (« Centre d'Appui pour la Promotion des Exportations »), dont le secrétariat est hébergé par l'association UCCIA, a organisé un certain nombre d'activités auxquelles les parties prenantes du secteur public et privé participent depuis sa création en 2021⁶. Selon les informations

⁶ <https://www.facebook.com/ucciacapex>

communiquées par CAPEX, la plateforme souhaite également élargir son champ d'intervention à l'importation de produits de base.

Une plateforme de dialogue entre le secteur public et le secteur privé sur les questions économiques générales a été mise en place (Décret 20-103/PR). Cependant, elle n'est non plus opérationnelle pour l'instant. De plus, le Ministère de l'Agriculture et/ou ses services concernés par les questions SPS n'ont pas été inclus dans la liste des participants du secteur public à cette plateforme.

Il a également été noté qu'une nouvelle association nationale pour le secteur de la pêche est en cours de mise en place. Au niveau des collectivités locales, les pêcheurs sont déjà organisés en groupements et une représentation existe au niveau de chaque île. Toutefois, il manque une coordination adéquate entre les représentations aux niveaux local et national actuellement.

Même si les plateformes formelles font largement défaut, il existe des contacts directs entre les représentants des secteurs public et privé. Toutefois, ces contacts sont généralement basés sur des relations personnelles, et selon les perceptions, généralement, ces contacts n'ont lieu que lorsque des problèmes surviennent, tels qu'un désaccord sur la décision d'un inspecteur de l'INRAPE.

Malgré l'absence de plateformes de dialogue opérationnelles, des échanges formels ont lieu dans le cadre du processus de consultation du secteur privé lors de l'élaboration de nouvelles lois. Cependant, il n'y a pas de consultation lors de l'élaboration des règlements d'application.

De l'avis du secteur privé, l'un des problèmes particulièrement pressants est le manque actuel de consultation lors de l'établissement des prix de certains produits de base destinés à la vente en gros et au détail. Le Gouvernement des Comores a classé certains produits dans la catégorie des « produits de première nécessité » et, lorsqu'une hausse des prix est prévue, le gouvernement peut publier un règlement établissant des prix fixes pour ces produits (exemple : Arrêté 22-020/MEIIIIE/CAB). Cependant, ces derniers temps, le secteur privé n'est pas consulté à l'avance et les prix établis peuvent être inférieurs aux coûts effectifs des importateurs. En conséquence, les importateurs peuvent retenir leurs produits et les garder en stock pour éviter une vente à perte, ce qui entraîne une pénurie de produits sur les marchés locaux.

Selon les représentants du secteur public, le secteur privé connaît très peu les lois et réglementations applicables, cette méconnaissance étant attribuée à la faible efficacité des associations professionnelles existantes dans la sensibilisation de leurs membres et la diffusion d'informations sur le cadre réglementaire auprès d'eux. Par ailleurs, le fait que les documents réglementaires ne sont pas disponibles en ligne constitue un obstacle important pour le secteur privé.

3.5.3 Sensibilisation générale aux questions SPS et d'innocuité des produits alimentaires

Le secteur public et les grands importateurs et exportateurs de produits alimentaires sont généralement pleinement conscients de la dépendance des Comores aux importations d'aliments et, en conséquence, de l'importance particulière de l'innocuité des produits alimentaires des produits importés. Cependant, la capacité des acteurs des secteurs public et privé à agir conformément à cette compréhension générale est faible. Le secteur privé fait face à un segment de clientèle à faible pouvoir d'achat et a donc besoin de s'approvisionner en produits alimentaires sur le segment à bas prix du marché mondial. Ces produits ne proviennent pas toujours de fabricants et de pays appliquant rigoureusement des programmes de gestion de l'innocuité des produits alimentaires les plus stricts. Le secteur public dispose de peu de ressources pour mettre en œuvre des activités d'inspection SPS

aux frontières et se concentre donc principalement sur l'inspection documentaire et visuelle. Les règles et réglementations existantes ne sont pas rigoureusement appliquées ; par exemple l'importation de cargaisons de produits alimentaires non accompagnées de l'ensemble de la documentation légalement requise peut-être autorisée.

De plus, de manière générale, les acteurs des secteurs public et privé sont pleinement conscients que les problèmes d'innocuité des produits alimentaires aux Comores ne sont pas exclusivement en rapport aux inspections SPS à l'importation. Ils peuvent également se produire pendant le transport, le stockage et la vente des produits importés sur le marché local, notamment à cause de l'absence de chaîne du froid dans le pays.

Par ailleurs, la sensibilisation aux dangers spécifiques en rapport à l'innocuité alimentaire est faible. Les dangers non décelables à l'œil nu en rapport à l'innocuité des produits alimentaires, tels que la contamination bactérienne ou chimique ou la présence d'ingrédients frauduleux, ne font pas l'objet d'attention particulière lors des inspections. L'absence d'un laboratoire de vérifications de l'innocuité des produits alimentaires dans le pays y contribue certainement. Cependant, dans les discussions, les représentants des secteurs public et privé ont surtout parlé des problèmes d'innocuité des produits alimentaires résultant d'avaries et de péremption des produits. La contamination aux pesticides est principalement reconnue comme l'un des défis importants pour les aliments produits au pays. Les résidus de médicaments vétérinaires ou les ingrédients frauduleux ont moins été évoqués dans les discussions. Les représentants du secteur public ont noté que le secteur privé a une faible connaissance des normes du Codex Alimentarius.

Le niveau de sensibilisation des importateurs informels sur la question de l'innocuité des produits alimentaires peut être considéré comme semblable à celui de la population générale qui est très bas, quoique s'améliorant. Par exemple, selon des rapports, les consommateurs prennent de plus en plus l'habitude de vérifier les dates de péremption indiquées sur les emballages avant d'acheter les produits alimentaires. Il manque des projets de sensibilisation ciblant la population en général aux Comores. La Fédération Comorienne des Consommateurs a manifesté son intérêt à contribuer aux activités de sensibilisation du grand public, mais manque actuellement de ressources financières et de bénévoles suffisamment formés pour mettre en œuvre de telles activités.

4 Recommandations

4.1 Cadre réglementaire

Au cours des dernières années, de nombreux travaux ont été menés pour mettre le cadre réglementaire de l'importation et de l'exportation des denrées alimentaires en conformité avec les normes internationales de l'AFE et des accords SPS. Cependant, il semblerait que les révisions réglementaires ont été faites selon une approche sectorielle spécifique ne tenant pas compte des autres textes réglementaires existants. Cela a abouti à une situation où le cadre réglementaire est affaibli par des duplications, des omissions ou des contradictions entre textes, ce qui affaiblit la capacité des autorités à mettre en œuvre et à appliquer les réglementations de manière harmonisée.

Actuellement, la mise en œuvre et l'application du cadre réglementaire sont également entravées par de longs retards dans le processus de réforme. Les lois révisées et modernisées ne sont pas accompagnées des règlements d'application, et le processus d'adoption des projets de textes peut prendre plusieurs années. Cela augmente le risque que le texte finalement adopté ne prenne plus pleinement en compte les normes internationales et les pratiques d'excellence les plus récentes.

Recommandation 1 : Mise en œuvre d'une revue réglementaire détaillée et une révision ultérieure selon une approche holistique et horizontale. Il faudrait que la revue réglementaire et la révision ultérieure incluent une vérification croisée des différents textes réglementaires dans le but d'éliminer les duplications, les omissions et les contradictions. Il faudrait que les futures révisions réglementaires continuent de s'appuyer sur les normes internationales, de promouvoir l'harmonisation internationale et la reconnaissance de l'équivalence, et de s'adapter au contexte régional.

Recommandation 2 : Réduction des retards dans la mise en œuvre du processus de réforme. Il faudrait mener une analyse pour déterminer les sources d'éventuels retard. Par la suite, il faudrait élaborer un plan d'action pour éliminer ou réduire ces sources.

4.2 Mise en œuvre

Actuellement, la mise en œuvre de l'inspection SPS des importations n'est pas harmonisée et standardisée entre les différents points d'inspection frontaliers et entre les inspecteurs SPS. Cela augmente le risque que les inspecteurs SPS prennent des décisions arbitraires, augmente l'imprévisibilité du processus d'inspection SPS des importations pour les importateurs et réduit le niveau global d'innocuité des produits alimentaires réalisé à travers l'inspection SPS.

Recommandation 3 : Elaboration d'un système de catégorisation des risques pour les produits alimentaires importés, adapté aux ressources disponibles aux Comores. A travers une collaboration entre les responsables de l'INRAPE, les inspecteurs SPS aux frontières, les spécialistes du commerce, les experts en innocuité des produits alimentaires et les évaluateurs de risque, il faudrait élaborer un système de catégorisation des risques pour les produits alimentaires importés en s'appuyant sur des paramètres adéquats qui peuvent être facilement renseignés dans le contexte spécifique des Comores. L'expérience acquise par les autres pays dans la catégorisation des risques doit être prise en compte afin de tirer des enseignements et adopter les bonnes pratiques ainsi que compenser le manque de données dans le pays. Cette catégorisation des risques permettra de cibler les inspections sur les marchandises à risque plus élevé ou d'ajuster des critères particuliers d'inspection en fonction de la catégorie de risque de la marchandise. Cela permettra à terme de renforcer l'efficacité et l'efficience des inspections SPS.

Recommandation 4 : Elaboration et diffusion de procédures opératoires standards (POS) et de listes de contrôle détaillées pour servir d'outils pour les inspecteurs SPS à travers le pays. Le cadre réglementaire et les outils de travail existants pour les inspecteurs SPS laissent une marge importante aux interprétations personnelles des inspecteurs et ne permettent pas de documenter de manière transparente les constats par rapport à tous les critères d'inspection. Il faudrait préparer des POS pour toutes les étapes du processus d'inspection SPS des importations, et élaborer des listes de contrôle détaillées pour aider les inspecteurs SPS dans leur travail au quotidien. Il faudrait que les inspecteurs SPS des importations participent au processus d'élaboration pour assurer que les documents qui en résultent sont complets, solides et centrés sur l'utilisateur. Il faudrait que les POS et les listes de contrôle incluent des références claires à leur fondement réglementaire, le cas échéant, pour accroître la transparence et promouvoir l'harmonisation et la standardisation des procédures de travail, et ainsi accroître la prévisibilité du processus d'inspection SPS des importations.

Recommandation 5 : Elaboration et mise en œuvre d'un système de formation et d'éducation des inspecteurs SPS. Une formation complète et régulière des inspecteurs SPS est essentielle pour garantir que le cadre réglementaire et les outils de travail sont interprétés et appliqués de manière harmonisée dans l'ensemble du pays. Il faudrait que ce système de formation et d'éducation présente aux inspecteurs le cadre réglementaire applicable ainsi que leurs droits et obligations, et leur donne les moyens d'utiliser les outils de travail disponibles de manière harmonisée.

4.3 Transparence

La transparence du cadre réglementaire et des procédures et processus applicables à l'inspection SPS des importations de produits alimentaires est gravement minée par le manque d'accès en ligne aux documents. Cela pose un défi aux parties prenantes tant du secteur public que du secteur privé et augmente le risque de décisions arbitraires, de traitement non standardisé des importateurs et de non-conformité due au manque d'informations.

Recommandation 6 : Renforcement de la transparence des exigences réglementaires et des procédures et processus applicables à travers la mise en place et le fonctionnement continu d'un centre d'assistance et d'une plateforme en ligne facilement accessible. Il faudrait largement faire connaître aux commerçants formels et informels l'existence du centre d'assistance et leur donner la possibilité de se renseigner sans avoir à dépendre de l'accès à Internet. Le centre d'assistance peut également être chargé de maintenir et de mettre à jour en permanence la plateforme en ligne, qui devrait représenter une autre possibilité de se renseigner et d'accéder aux textes réglementaires. Il faudrait veiller à ce que des ressources adéquates soient allouées à la mise en place, au fonctionnement et à la maintenance du centre d'assistance et de la plateforme en ligne.

4.4 Coordination, communication et dialogue

Il manque actuellement de la coordination, de la communication et du dialogue au sein du secteur public ainsi qu'entre le secteur public et le secteur privé. Plusieurs plateformes ont été officiellement créées dans le passé mais ces plateformes ne sont pas actives.

Recommandation 7 : Renforcement de la coordination et de la collaboration au sein du secteur public. Il faudrait redynamiser les plateformes qui ont été créées par le passé, en particulier le Comité SPS et le Comité national du Codex, à travers l'allocation de ressources financières et humaines adéquates. Il faudrait un secrétariat technique fort pour veiller à ce que les opérations de la plateforme deviennent moins dépendantes des contributions de chaque membre, mais s'appuient plutôt sur les contributions

des institutions. Cela favoriserait également l'appropriation de la plateforme par les institutions participantes. Il est important de veiller à ce que toutes les institutions concernées de tous les ministères participent aux plateformes.

Recommandation 8 : Renforcement de la communication et du dialogue entre le secteur public et le secteur privé. Les plateformes de dialogue entre le secteur public et le secteur privé qui ont été créées par le passé devraient être redynamisées ou de nouvelles plateformes de dialogue devraient être créées et dotées de ressources financières et humaines adéquates. Il faudrait envisager attentivement d'exploiter les synergies avec le projet en cours du Ministère de l'Economie et du Centre du commerce international (CCI). Ce projet vise à redynamiser une plateforme de collaboration et de dialogue sur les questions économiques générales entre les secteurs public et privé, qui a été créée par le Décret 20-103/PR. Pour qu'il soit possible de discuter des questions SPS sur cette plateforme, il faudrait que le Ministère de l'Agriculture et ses services et institutions pertinents, en particulier l'INRAPE, soient inclus en tant que représentants du secteur public.

Annexe 1 : Programme de la mission

Jour	Heure	Réunion
Dimanche	14.45	Arrivée aux Comores par le vol ET865
Lundi	09.00-10.00	Réunion de briefing à la Banque mondiale
	10.30-11.30	Réunion de lancement au Ministère de l'Economie
	14.00-15.30	Réunion avec le MODEC (Mouvement des Entreprises Comoriennes)
Mardi	09.00-10.00	Réunion avec l'UCCIA (Union des Chambres de Commerce des Comores)
	10.30-11.30	Réunion avec la Nouvelle OPACO (Nouvelle Organisation Patronale des Comores)
Mercredi	10.00-11.00	Réunion avec la FCC (Fédération des Consommateurs Comoriens)
	11.30-12.30	Réunion avec Sawa Prix (Importateur et chaîne de supermarchés)
	13.00-14.00	Réunion avec la Direction de l'Elevage
Jeudi	08.30-09.30	Rencontre avec l'INRAPE (Institut National de Recherche pour l'Agriculture, la Pêche et l'Environnement)
	10.00-11.00	Réunion avec AGK (Importateur et exportateur de produits alimentaires)
	14.00-15.00	Réunion avec la Direction de l'Agriculture
Vendredi	08.30-09.30	Réunion avec la Direction Générale des Douanes
	10.30-11.30	Réunion avec la Direction Générale de l'Economie et du Commerce Extérieur
Samedi	08.30-09.30	Réunion avec l'Office National de Contrôle Qualité et de Certification des Produits Halieutiques et la Direction de la Pêche
	10.00-11.00	Réunion avec la Direction en charge de l'Industrie
	11.30-12.30	Réunion avec la Direction Générale de la Santé
	13.30-14.30	Réunion avec l'INRAPE
Dimanche		Travail à l'hôtel
Lundi	09.00-11.00	Visite du bureau d'inspection de l'INRAPE au port de Moroni
Mardi		Travail au bureau de la Banque mondiale
Mercredi	08.30-12.30	Atelier de validation
	13.00-16.00	Travail au bureau de la Banque mondiale
Jeudi	09.00-10.00	Réunion de débriefing à la Banque mondiale
	11.30-12.00	Réunion de débriefing avec le Ministre de l'Economie
	15.45	Départ des Comores par le vol ET864

Annexe 2 : Aperçu des textes réglementaires examinés

Catégorie	Numéro	Titre	Statut	Date d'adoption
Législation sur l'INRAPE				
Loi	95-009	Portant création, organisation et fonctionnement de l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, la Pêche et l'Environnement	Adoptée	20.06.1995
Décret	09-107/PR	Abrogeant et remplaçant le Décret Nr 09-070/PR du 23 mai 2009, portant intégration des activités de l'Office National pour le Contrôle Sanitaire des produits alimentaires (ONACSA) au sein de l'INRAPE	Adopté	27.08.2009
Législation et règlements d'application sur l'alimentation				
Décret	17-113/PR	Portant la promulgation de la loi N° 17-005/AU, portant Loi Alimentaire en Union des Comores	Adopté	26.10.2017
Arrêté		Portant mise en place des Corps des inspecteurs Phytosanitaires et Sanitaires	Projet	
Arrêté		Relatif à l'agrément de l'exploitant d'un établissement du secteur de l'alimentation humaine ou animale	Projet	
Arrêté		Fixant les règles spécifiques des contrôles officiels concernant les aliments pour les animaux et les denrées alimentaires	Projet	
Arrêté		Relative à l'hygiène des denrées alimentaires	Projet	
Règlement d'application sur l'adoption des normes du Codex Alimentarius				
Arrêté	13/063/MPEEIA	Portant adoption et application des normes sanitaires et phytosanitaires du Codex Alimentarius	Adopté	15.3.2013
		Aperçu des normes du Codex adoptées à partir de 2013-2015		
Législation et règlements d'application sur la pêche et l'aquaculture				
Décret	07-159/PR	Portant promulgation de la loi Nr 07-011/AU du 29 août 2007, relative au Code des Pêches et de l'Aquaculture de l'Union des Comores	Adopté	17.09.2007
Décret	15-50/PR	Portant application de la loi Nr 07-011/AU du 29 août 2007, relative au Code des Pêches et de l'Aquaculture de l'Union des Comores	Adopté	15.4.2015
Décret	15-051/PR	Portant création de l'«Office National de Contrôle Qualité et de Certification des Produits Halieutiques (ONCQCPH)»	Adopté	15.4.2015
Décret	15-052/PR	Portant constatation des infractions sanitaires et les mesures administratives prises sur la vente et la salubrité des produits halieutiques	Adopté	15.4.2015
Arrêté	17-014/VP-MAPEATU/CAB	Relatif aux méthodes d'échantillonnage à appliquer pour l'analyse de certains contaminants dans les produits de la pêche	Adopté	13.4.2017
Arrêté	17-015/VP-MAPEATU/CAB	Relatif aux limites maximales autorisées pour certains résidus et contaminants dans les produits de la pêche	Adopté	13.4.2017
Arrêté	17-016/VP-MAPEATU/CAB	Relatif aux contrôles officiels applicables aux produits de la pêche destinés à l'exportation	Adopté	13.4.2017
Arrêté	17-017/VP-MAPEATU/CAB	Fixant les règles d'hygiène applicables aux produits de la pêche destinées à l'exportation	Adopté	13.4.2017
Arrêté	17-018/VP-MAPEATU/CAB	Relatif aux critères microbiologiques applicables aux produits de la pêche	Adopté	13.4.2017
Arrêté	17-019/VP-MAPEATU/CAB	Relatif aux eaux utilisées dans l'industrie de traitement des produits de la pêche et de l'aquaculture	Adopté	13.4.2017
Règlement d'application sur les redevances d'inspection sanitaire par l'INRAPE				
Arrêté	18-041/MFB/CAB 18-023/VP-MAEATU/CAB	Portant instauration des taux de redevance sanitaire applicable par l'INRAPE	Adopté	27.3.2018

Législation sur la création d'une agence nationale de l'innocuité des produits alimentaires				
Décret		Portant Organisation et fonctionnement de l'Office Nationale de la Sécurité et de la Qualité des Denrées Alimentaires en Union des Comores	Projet	
Législation sur la mise sur le marché de substituts du lait maternel				
Décret	14-081/PR	Portant promulgation de la loi Nr 14-010/AU du 21 avril 2014, portant code sur la commercialisation et la distribution des substituts du lait maternel en Union des Comores	Adopté	06.06.2014
Règlement d'application sur l'établissement des prix de certains produits alimentaires				
Arrêté	22-020/MEIIIIE/CAB	Portant encadrement de certains produits importés de première nécessité	Adopté	15.12.2022
Législation sur la santé animale et les services vétérinaires				
Loi		Draft profane de l'avant-projet de loi relatif au code de l'élevage	Projet	
Législation sur la protection des végétaux				
Décret	06-220/PR	Portant promulgation de la loi organique Nr 06-010/AU du 2 décembre 2006, portant protection des végétaux aux Comores	Caduc	21.12.2006
Décret	17-103/PR	Portant promulgation de la loi Nr 17-004/AU, portant protection des végétaux aux Comores	Adopté	5.10.2017
Législation sur les procédures douanières				
Code		Code des Douanes, Version 2016	Adopté	
Législation sur le commerce extérieur				
Loi	21-013/AU	Sur le commerce extérieur	Adoptée	29.6.2021
Législation sur le dialogue public-privé				
Décret	20-103/PR	Abrogeant et remplaçant le Décret Nr 14-163/PR du 13 novembre 2014, portant Création et Mise en place d'une Plateforme pour le Dialogue Public-Privé	Adopté	12.08.2020