



Respect des normes de sécurité alimentaire : Implications sur les exportations agricoles ACP

11^e Briefing de Bruxelles sur le développement
11 mai 2009

Le 11 mai 2009, le CTA et d'autres partenaires se sont réunis pour le onzième « Briefing de Bruxelles sur le développement », dans le cadre d'une série de briefings bimensuels sur le développement portant sur des questions de développement rural ACP-UE. Quelque 110 participants se sont réunis à Bruxelles pour discuter des normes de sécurité alimentaires dans les pays ACP.

Partenaires des Briefings :

CTA
Commission européenne
Groupe ACP
Coleacp/PIP
Euforic
Concord
IPS Europe

En ouverture de ce 11^e Briefing, Michael Scannell (Direction générale de la santé et de la protection des consommateurs de la Commission européenne) a rappelé que des normes élevées de sécurité alimentaire et de santé animale contribuent au développement et à la santé publique. La Communauté européenne est le plus grand marché alimentaire et agricole et sa priorité est de veiller à ce que le commerce ait lieu en toute sécurité. La CE travaille avec des organes normalisateurs internationaux et avec les pays en développement afin de garantir des niveaux normatifs élevés dans le commerce international et elle investit des ressources importantes dans des programmes d'assistance technique pour faciliter le commerce. Guy Stinghamer (Directeur du PIP/COLEACP) a rappelé que pour les aliments et les légumes frais, il existe une distinction claire entre exigences réglementaires et normes volontaires privées. Conscient des préoccupations de la CE en matière de protection des consommateurs, il s'oppose néanmoins à un flux eurocentrique de certification et propose de davantage être à l'écoute des petits producteurs qui ne peuvent être exclus des nouvelles normes privées, fruits du commerce éthique et des préoccupations environnementales. Le Dr Hansjörg Neun, Directeur du CTA, a souligné la nécessité d'adopter une perspective intersectorielle en matière de normes de sécurité alimentaire, dont il a passé en revue les défis et les opportunités. La sécurité et les normes alimentaires sont particulièrement pertinentes dans les secteurs économiques des pays ACP et pour les producteurs et les exportateurs de ces pays vers le marché européen. Il est important de comprendre et d'envisager les divers types de normes appliquées aux exportations ACP, de même que la question de la prolifération des normes privées, qui semble

préoccuper les exportateurs ACP, afin de comprendre comment faire de ces défis des opportunités. Une autre question importante est le soutien dont doivent bénéficier les producteurs et les exportateurs ACP pour la mise en conformité et la certification. Le CTA utilise des outils d'information et de communication pour disséminer des meilleures pratiques et apporte un soutien important en information et communication.

Respect des normes de sécurité alimentaire

Andrew Graffham, du *Natural Resources Institute* britannique, a rappelé que l'impact de la sécurité alimentaire et des normes agricoles sur les exportations ACP dépend de la marchandise et du type de norme appliquée. Les produits d'origine animale représentent le plus grand risque pour la santé humaine et animale et sont donc plus sévèrement réglementés par les pouvoirs publics et le commerce international. Pour la plupart des pays ACP, l'exportation de produits d'origine animale sur des marchés à valeur élevée tels que l'UE est presque impossible. En effet, l'investissement public et privé requis est très élevé et il est extrêmement difficile de démontrer la conformité par exemple de l'inexistence de maladies dans la région. Des systèmes nationaux d'excellence doivent être mis en place et, dans de nombreux cas, les systèmes de contrôle nécessaires doivent opérer au niveau régional. Les conditions d'exportation de fruits et légumes frais sont plus faciles à respecter. Toutes les exportations doivent respecter les normes minimales établies dans l'accord SPS administré par l'OMC, relatif aux normes internationales de santé



humaine, animale et végétale développées respectivement par Codex, OIE et IPPC. En pratique, les exportations ACP de fruits et de légumes dans l'UE doivent être conformes au cadre réglementaire harmonisé de l'UE pour les mesures SPS. Celui-ci est direct et soulève relativement peu de problèmes pour de nombreux pays ACP. Cependant, ces 15 dernières années, de nouvelles exigences ont émergé sous la forme de normes volontaires privées, qui excèdent souvent largement les normes réglementaires publiques et incluent les questions environnementales, le bien-être animal, la santé et la sécurité et les questions sociales. Ces normes ne sont pas transparentes et les parties prenantes des pays en développement n'ont fréquemment pas voix au chapitre, les critères de conformité pouvant s'appuyer non pas sur des preuves scientifiques mais sur la perception du risque par les acheteurs. Pour la production de fruits et de légumes, GLOBALGAP (anciennement EurepGAP) est devenu la norme dominante de bonnes pratiques agricoles, simplifiant donc le choix. Cependant, certains cultivateurs doivent respecter une ou plusieurs normes spécifiques de distribution, en plus de celles de GLOBALGAP. Pour les infrastructures de transformation, différents marchés peuvent requérir différentes normes pour les mêmes systèmes de gestion. Cette création de doubles systèmes et d'audits multiples génère des coûts supplémentaires et une perte de temps. Des efforts de reconnaissance mutuelle des diverses normes sont faits à travers des systèmes d'étalonnage tels que ceux de la *Global Food Safety Initiative*, mais cette reconnaissance dépend encore des acheteurs.

Jacky Le Gosles, de la Direction générale pour la santé et la protection des consommateurs de la CE, a insisté sur le fait que les exigences SPS de l'UE impliquent une conformité aux principes de l'Accord SPS. Ces exigences sont soit alignées sur les recommandations ou les codes des organes normalisateurs internationaux lorsqu'ils existent ou respectent le niveau de protection de la santé du consommateur exigé par l'UE et basé sur des évaluations scientifiques. De plus, le principe de précaution s'applique en cas d'incertitude scientifique sérieuse. Le même niveau de protection de la santé du consommateur est requis pour les aliments produits ou importés dans l'UE. La nouvelle législation sur l'hygiène alimentaire (2002/2004) inclut clairement la notion d'équivalence, signifiant que le même niveau de protection peut être atteint, en particulier dans des pays tiers, en adoptant des solutions différentes de celles prescrites par la législation de l'UE, une fois cette équivalence reconnue par le pays importateur, à savoir l'UE, sur la base des informations et des garanties fournies par le pays exportateur. L'un des grands principes de sécurité de l'UE est que l'entièreté de la chaîne de production alimentaire doit être sous contrôle, pour les règles d'hygiène et les dangers spécifiques, avant tout par l'opérateur alimentaire et ensuite par l'Autorité compétente, laquelle doit garantir que les exigences de sécurité alimentaire sont



correctement mises en œuvre, contrôlées et appliquées. Ce principe s'applique également aux pays tiers cherchant à exporter dans l'UE, la reconnaissance de la performance de l'Autorité compétente (AC) de contrôle officiel des aliments étant la pierre angulaire du système de l'UE. Pour les aliments d'origine animale, les risques d'introduction de certaines maladies animales contagieuses font que les conditions d'importation peuvent englober des garanties de santé animale et de sécurité alimentaire. Par ailleurs, les risques d'exposition du consommateur à des aliments contaminés par des polluants environnementaux, des pesticides, ou encore par des résidus de substances vétérinaires, sont de plus en plus préoccupants. Par conséquent, un plan de suivi des résidus de substances vétérinaires est requis des pays tiers pour les aliments d'origine animale exportés dans l'UE. Des programmes de suivi des pesticides et des polluants environnementaux pourraient être requis par la législation pour certains produits. Cela implique que pour les aliments d'origine animale, un pays tiers doit faire partie de la liste de pays autorisés à exporter vers l'UE, ainsi que de celle du « programme de suivi des résidus », et que l'AC doit communiquer à l'UE la liste des établissements/navires fournissant des garanties au moins équivalentes à celles requises par la législation de l'UE. Un certificat spécifique d'accompagnement est requis, conforme à toutes les exigences légales et signé par l'AC. En général, un pays tiers ne peut être inclus dans la liste qu'au terme d'un rapport favorable de mission d'inspection de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV). Afin de développer une meilleure connaissance des exigences de l'UE, y compris les aspects de contamination chimique, un programme de formation de responsables des pays tiers (« Une meilleure formation pour une alimentation plus sûre ») est en place. Il vise aussi à une compréhension mutuelle des situations spécifiques de pays tiers, en particulier des pays en développement (comme *BTFS Africa*). Les inspections OAV, les programmes BRFS et l'assistance technique fournis par divers services de la Commission visent à aider les pays tiers à atteindre le niveau de sécurité alimentaire requis par l'UE et de donner un sens pratique aussi clair que possible à la notion d'équivalence entre les normes de sécurité alimentaire et les performances de contrôle de l'AC.

Robson Fernandes, de la division Agriculture et Denrées de l'OMC, a présenté la chronologie des discussions sur les normes privées au sein du Comité SPS de l'OMC, qui ont débuté lorsqu'un pays ACP a fait part de ses préoccupations à propos de ces normes. Ces discussions visent à mieux comprendre la nature et la portée des normes privées et leurs implications sur le commerce international. Pour ce qui est de l'accès au marché, les normes privées peuvent parfois aller au-delà des exigences officielles et des normes internationales, devenant ainsi de facto des conditions d'accès au marché. De plus, la multiplication des systèmes et leur absence



2

d'équivalence rend difficile la conformité avec les diverses normes des acheteurs. En ce qui concerne le développement, les normes privées s'accompagnent de coûts élevés, qui ont un impact plus profond sur les petits exploitants. Quant à la législation OMC et les principes de l'Accord SPS, il n'est pas certain que les normes privées s'y conforment (base scientifique, transparence, etc.). M Fernandes a conclu en annonçant la formation d'un groupe ad hoc composé de 21 membres ayant répondu à un questionnaire d'identification des effets des normes privées spécifiques. Les réponses seront résumées dans un rapport, qui sera transmis en juin 2009 au Comité SPS de l'OMC, suivi d'un rapport analytique proposant des actions possibles au comité.

Morag Webb, du COLEAC/PIP, a présenté sa vision des implications de la conformité aux normes pour les producteurs et les exportateurs horticoles ACP. Elle s'est prononcée en faveur d'une gestion des risques et des coûts d'adaptation aux normes de sécurité alimentaire des distributeurs sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, «de la ferme à la table». Selon elle, les distributeurs utilisent les normes afin de se rendre plus attractifs face à la concurrence, alors que les producteurs ACP sont confrontés à des obstacles disproportionnés par rapport à leurs homologues européens. Elle a résumé les conclusions de l'étude menée par le PIP sur les entreprises d'exportation horticoles de 10 pays d'Afrique orientale et occidentale. Les pays anglophones ont subi une expansion plus importante de la demande de certification et sont confrontés à des difficultés plus grandes. La certification des petits exploitants est chère et peu de petits producteurs sont certifiés, en dépit du soutien substantiel des donateurs. Cependant, à l'exception du Kenya et du Ghana, les petits exploitants continuent à fournir les distributeurs étrangers, peut-être sous l'influence des projets caritatifs, du manque d'application des politiques des distributeurs et des difficultés à changer de fournisseurs. L'étude a montré que les conditions imposées par les acheteurs, en particulier les normes privées volontaires génèrent tant des obstacles que des opportunités pour l'accès au marché des fournisseurs ACP. Morag Webb a insisté sur la nécessité de rendre les NVP flexibles afin qu'elles s'adaptent aux conditions locales et de les étendre à de nouveaux domaines auparavant réservés aux ONG et aux gouvernements.

Steve Homer, de BIOS Partners, dont l'organisation conseille le secteur privé sur la mise en œuvre des nouvelles normes, a présenté les tendances en matière de normes agroalimentaires européennes. Il a souligné la nécessité de transparence des normes privées, qui doivent refléter la bonne gouvernance et l'intégrité technique pour avoir un impact sur le développement rural. Il a présenté une vue des normes d'amont en aval (distributeurs, consommateurs et importateurs/exportateurs). Il a proposé des exemples de campagnes par les ONG et

les journaux pour une réglementation particulière, illustrant ainsi l'omniprésence de la normalisation bien que sous des formes diverses. Toute nouvelle



réglementation est motivée par l'opinion publique, mais se développe plus rapidement que la plupart des normes. Ainsi, les incitants biologiques, sociaux, équitables, durables, etc., sont éphémères, et les normes de niche qui les sous-tendent ne demeurent que peu de temps sous le feu des projecteurs. Cela peut porter atteinte aux petits exploitants, dont les efforts de conformité sont déjà obsolètes lorsqu'ils parviennent à s'adapter aux nouvelles normes. De plus en plus de normes privées deviennent des «normes combinées», regroupant une multitude de critères (environnementaux, sociaux, éthiques, etc.), allant au-delà des normes obligatoires et pas toujours scientifiquement justifiés. Les entreprises privées ont le choix de la conformité légale (leur donnant accès aux marchés de gros avec un produit de marque générique), de la conformité au marché (permettant aux entreprises d'opérer sur un marché différencié) ou du respect de normes de niche reflétant l'opinion publique. Il faut s'attendre dans un avenir proche à l'émergence de la durabilité et de l'empreinte carbonique neutre comme critères de niche. Les normes combinées incarnent des avancées de plus en plus importantes pour les distributeurs lorsqu'ils envisagent la position de leur marque. Steve Homer a conclu en déclarant que les cycles normatifs ne durent qu'environ trois ans et que les pays ACP devraient à l'avenir se concentrer sur les critères de durabilité et d'empreinte carbonique neutre, ainsi que sur la demande par les distributeurs de différenciation sur le marché, plutôt que de s'en tenir aux critères de sécurité alimentaire et GlobalGap.

Débat

Des représentants d'organisations d'agriculteurs ont souligné l'impact économique des normes alimentaires plus strictes sur les petits exploitants, dû aux coûts supplémentaires de conformité que les petits producteurs, et non les consommateurs, doivent supporter. Il faut passer d'un concept de nourriture bon marché à une nourriture abordable, ce qui permettrait aux agriculteurs d'accéder à la sphère commerciale et de prospérer comme les autres acteurs de la chaîne de valeur. L'accent a également été mis sur la nécessité d'autonomiser les petits agriculteurs et de permettre à leur activité de devenir lucrative et économiquement viable, via le développement des capacités et la formation. Le manque de transparence des normes privées, imposées par les grands distributeurs, entrave la lutte contre la pauvreté. L'OMC a été accusée d'hypocrisie en autorisant certains supermarchés de ses pays membres à développer ces normes privées, ni scientifiquement justifiées ni négociées. La nécessité des normes a été reconnue, mais à condition qu'elles soient négociées et moins changeantes, afin de permettre aux petits producteurs d'investir et de s'y conformer. L'OMC a signalé que les normes

internationales, en vertu de l'Accord SPS, devaient être scientifiquement justifiées et étaient négociées démocratiquement par les gouvernements. Les normes privées ont également été qualifiées d'anti-commerciales, les agriculteurs communautaires étant fortement subsidiés afin de se conformer à des normes plus strictes, créant ainsi un environnement inégal pour les exploitants des pays en développement, non seulement confrontés à une concurrence inéquitable, mais également à une perte de revenus due à la mise en conformité avec les nouvelles normes. Le représentant de l'OMC a appelé ses membres à s'engager, dans le cadre des négociations de Doha, à réduire les subsides octroyés aux agriculteurs européens et à limiter la concurrence inégale au détriment des agriculteurs des pays en développement.

Défis futurs de normalisation et de conformité

Michael Scannell a présenté le soutien communautaire au développement des capacités SPS commerciales et l'expérience de l'UE d'intégration régionale et d'harmonisation des cadres SPS. Pour lui, les « règles » sont à tort communément perçues comme des entraves au commerce de produits alimentaires et agricoles. Les règles sont non seulement souhaitables, mais également essentielles à la sécurité du commerce et de ses conditions. Il existe une concurrence acharnée entre les producteurs des pays membres de l'UE mais l'intégration des marchés européens a permis à cette concurrence de se développer dans des conditions sûres, équitables et compétitives et cela a généré des gains très significatifs en termes de commerce, d'emploi et d'efficacité pour l'UE et ses États membres. La raison d'être de l'intégration des normes alimentaires et agricoles en Europe est évidente : (i) Les États membres ne peuvent pas espérer chacun de leur côté contrôler et éradiquer les grandes maladies animales et alimentaires sans la coopération de leurs voisins ; (ii) le commerce ne peut se développer s'il n'est pas sûr ; (iii) afin de bénéficier d'une concurrence renforcée en termes de diminution des prix, de multiplication des choix et de production plus efficace, les marchés doivent également être intégrés. Le défi consistait à faire de cette aspiration à une plus grande intégration une réalité. Cela a été possible grâce à une alliance entre ambition politique, engagement commun à agir concrètement afin d'atteindre des objectifs et investissement de ressources dans la surveillance, le contrôle et l'éradication renforcés des maladies. Un cadre réglementaire sous l'égide de la CE, garantit une coopération pleine et efficace entre les États membres dans le respect des règles commerciales. Il est clair que le système d'intégration de l'UE ne peut être reproduit du jour au lendemain dans d'autres régions du monde. Cependant, des leçons peuvent clairement être tirées de l'expérience européenne. Les règles sont essentielles mais doivent malgré tout être bien conçues. Cela implique un sens de la



proportion, une base scientifique et une absence de discrimination. La sécurité ne peut être tributaire d'intérêts commerciaux, les garde-fous sont nécessaires afin de garantir que les intérêts des consommateurs sont protégés et que les marchés ne sont pas bouleversés par une application erratique des normes de sécurité. Dans l'UE, cela implique une transparence totale et une évaluation indépendante des risques par l'Autorité européenne de sécurité des aliments. L'ambition, les ressources et la détermination sont clé pour atteindre ces objectifs.

Expériences du secteur privé

Le Dr Stephen Mbithi Mwikya, de l'association des producteurs de produits frais du Kenya (FPEAK), a présenté une vue d'ensemble de l'évolution de l'industrie des fruits, légumes et fleurs en Afrique, et en particulier au Kenya qui sont généralement des produits à valeur élevée et à densité faible. Les principaux exportateurs sont le Maroc, le Ghana, l'Éthiopie, le Kenya et l'Afrique du Sud. Les exportations du Kenya et d'Afrique du Sud excèdent un milliard de \$. Au Kenya, la conformité aux normes est considérée comme une force commerciale, a expliqué le Dr Mbithi. La raison de l'expansion du marché kényan d'environ 15 à 20 % ces trois dernières années, dépassant ainsi le milliard de dollars, est sa capacité à se conformer aux normes internationales. Il est convaincu que les normes sont un passeport pour le commerce international et à ses yeux, le problème réside dans le système de contrôle du secteur public et dans les normes privées, du point de vue des coûts. Le secteur privé kényan parvient à la conformité en s'assurant que les grandes exploitations forment aussi les petits producteurs à se conformer aux normes privées. Dès la ferme, les produits sont soumis au système de contrôle officiel et sont inspectés lot par lot par des agents de contrôle. Le cas du poisson est différent. Le système officiel de contrôle agit dès la pêche et l'inspection est menée sur les plages en coopération entre le gouvernement et le secteur privé. Le Dr Mbithi a poursuivi en déclarant que le Kenya est davantage en faveur d'une conformité que de la certification. Il a également décrit l'expérience GAP au Kenya, le gouvernement ayant exigé l'équivalence entre les normes des produits consommés au niveau national et exportés.



Philip Borel, directeur de la compagnie Greenfields Uganda Ltd, a illustré l'expérience de la perche du Nil au Lac Victoria, dont la transformation et l'exportation est devenue la première industrie d'exportation non traditionnelle ougandaise. Elle a été créée au milieu des années 80 comme une industrie artisanale du poisson. La conception et le statut des infrastructures ne convenaient pas et les exigences de qualité et de sécurité du poisson ne pouvaient pas aisément être garanties. À l'origine, aucun système de gestion de la qualité n'était en place et les inspecteurs de l'Autorité compétente n'étaient pas formés. Par conséquent, des

problèmes de qualité ont été rencontrés, engendrant des interdictions par l'UE.

Les établissements ont dû dès lors respecter les conditions minimales d'exportation vers l'UE, améliorer les infrastructures et la mise en œuvre de systèmes de gestion de la qualité tels que les bonnes pratiques de fabrication (GMP – *Good Manufacturing Practices*) et le système HACCP. Il a aussi fallu développer les capacités et former les inspecteurs de l'Autorité compétente sur l'inspection et le suivi des établissements afin de garantir la conformité avec les exigences européennes et réglementaires et entretenir les systèmes de gestion de la qualité. Tout cela a nécessité des financements importants d'organisations comme le CDE, l'ONUDI et USAID.



Le Dr Medhat El Helepi, du Bureau interafricain des ressources animales, a présenté la question de l'engagement des pays ACP dans la normalisation. Le développement des ressources animales adopte trois angles stratégiques: la santé animale, la production animale et le commerce de produits d'origine animale. La participation des nations africaines à des organisations sanitaires et phytosanitaires (PAN-SPSO) est motivée par leur participation effective à la formulation des normes, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté et de renforcer la sécurité alimentaire en Afrique en facilitant l'accès aux produits agricoles des pays africains sur les marchés internationaux. Le manque de participation des producteurs ACP à la normalisation explique notamment le manque d'équité et de crédibilité des normes internationales, leurs préoccupations n'étant pas prises en compte et les normes étant mal comprises et donc mal appliquées.

Développer les infrastructures de conformité

Steffen Kaeser, responsable du développement industriel du département de développement des capacités commerciales à l'ONUDI, a parlé des défis de développement d'infrastructures de conformité dans les pays en développement et de la procédure d'évaluation de la conformité, qui est l'une des contributions essentielles au commerce. L'assistance technique permet d'améliorer les conditions d'approvisionnement, en particulier des pays moins développés sans exportations ou dont les produits ne peuvent se plier aux normes du marché. L'ONUDI cherche à améliorer la compétitivité des capacités de production et d'approvisionnement, à garantir que les produits soient conformes et donc à travailler dans la conformité afin d'entretenir une connexion plus étroite avec le marché. L'objectif est de renforcer la productivité des entreprises et d'améliorer l'environnement d'exportation en réduisant son coût, ainsi que les coûts de conformité. M Kaeser a réaffirmé le souhait



de l'ONUDI de développer les infrastructures de conformité avec les organisations régionales afin d'aider les pays en développement à mieux appliquer les accords OTC et SPS, lesquels prévoient une assistance technique, et mettre en place un environnement propice au développement du commerce.

Débat

L'un des grands défis auxquels les agriculteurs ACP sont confrontés est la nécessité de se conformer non seulement aux normes non négociables de l'UE, mais également aux normes privées qui viennent s'ajouter aux normes déjà exigeantes. Il faut clairement distinguer les normes sanitaires et phytosanitaires, des normes de qualité, qui sont des préoccupations subjectives et des stratégies de marketing et commerciales. Le coût complémentaire induit par la conformité aux normes de sécurité alimentaire devrait être intégré dans le coût du produit final et devrait être répercuté sur les consommateurs plutôt que via des subsides. Les organisations d'agriculteurs ACP sont intéressées par une collaboration avec l'UE afin de pouvoir se conformer aux normes communautaires, mais sans forcément devoir se plier à des normes privées complémentaires. Le représentant de la CE a clarifié le fait que les normes sont non négociables quant à leurs résultats mais que les pays sont libres de décider des moyens de parvenir à ces fins. Il existe un problème de capacité à respecter toutes ces normes et une nécessité urgente d'infrastructures, avant même les programmes de développement des capacités. Le rôle de l'OMC dans les normes privées est mal compris et une réglementation des normes privées par l'Accord SPS est toujours à l'étude. Le CDE a souligné l'important potentiel du secteur privé, notamment la force des associations qui peuvent partager les ressources économiques et leurs capacités techniques, et inciter les autorités à harmoniser leurs normes.

La CE a qualifié ses normes élevées de bénéfiques aux pays ACP également et a réaffirmé son principe de base selon lequel la nourriture sur ses marchés devait être sûre, quelle que soit son origine. Si la CE devait créer un marché à double vitesse où certains produits seraient plus sûrs que d'autres, les exportateurs ACP y perdraient, leurs exportations vers l'UE diminuant du fait du déclin de la demande.

En savoir plus sur le web

Le site principal

<http://bruxellesbriefings.net/>

La page du Briefing

<http://bruxellesbriefings.net/briefings-precedents/n%c2%b011-normes-sps/>

Les entretiens vidéo

<http://bruxellesbriefings.net/2009/05/26/briefing-standard-sps-interviews-des-participants/>