HAL
open science

Mise aux normes des filières agro-alimentaires : leçons de l'expérience internationale

Mélise Jaud

To cite this version:

Mélise Jaud. Mise aux normes des filières agro-alimentaires : leçons de l'expérience internationale. 2009. halshs-00574965

HAL Id: halshs-00574965

https://shs.hal.science/halshs-00574965

Preprint submitted on 9 Mar 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

WORKING PAPER N° 2009 - 29

Mise aux normes des filières agro-alimentaires :

Leçons de l'expérience internationale

Mélise Jaud

Codes JEL : F13, O13, Q17, Q18
Mots-clés : Filières agro-alimentaires, normes SPS, PED

PARIS-JOURDAN SCIENCES ECONOMIQUES
LABORATOIRE D'ECONOMIE APPLIQUÉE - INRA

48, BD JOURDAN – E.N.S. – 75014 PARIS
TÉL. : 33(0) 1 43 13 63 00 – FAX : 33 (0) 1 43 13 63 10
www.pse.ens.fr

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE – ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES
ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES – ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE

Mise aux normes des filières agro-alimentaires : Leçons de l'expérience internationale

Mélise Jaud*

Version préliminaire
August 2009

Résumé : Cet article examine la capacité des filières agro alimentaires des pays en développement à se mettre aux normes internationales sanitaires et phytosanitaires. Après un rappel de l'évolution du commerce agro-alimentaire, l'article présente les principales normes publiques et privées existantes, retrace la diversité des expériences des PED dans les filières, poisson, fruits et légumes, viande et élevage, et en tire des enseignements.

Mots clés : Filières agro alimentaires, normes SPS, PED

Developing countries compliance with agro-food standards: A review of the successes and failures

Abstract: This paper provides a review of developing country compliance with international agro-food standards. After an overview of the recent evolution of agro food trade, the article describes the existing official and private standards, then reviews the various experiences of developing countries in responding to emerging changes in standards in agro-food markets such as fresh fruit and vegetables, fish, and animal products and finally draws up some key lessons.

Keywords: Compliance, Agro- food standards, Sanitary and Phytosanitary

Classification JEL F13 O13 Q17 Q18

* Paris School of Economics

Introduction

Au titre de l'article XX du GATT, les Etats membres ont le droit de mettre en place des mesures pour protéger la santé humaine animale et végétale sur leur territoire, pourvu que celles ci ne représentent pas des restrictions déguisées au commerce. Les conditions selon lesquelles ces mesures peuvent être appliquées, telles que la justification scientifique ou encore la non discrimination, sont spécifiées dans l'Accord Sanitaire et Phytosanitaire (SPS), et dans l'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC), pour ce qui concerne les mesures techniques.

Les préoccupations sanitaires et phytosanitaires sont nées de la multiplication des échanges internationaux, le brassage de marchandises s'étant accompagné d'une propagation accrue des agents infectieux et en parallèle, d'une multiplication des mesures SPS, de façon à éviter l'introduction de pestes animales ou végétales et limiter les risques pour la santé humaine. Si elle affecte particulièrement le commerce des produits alimentaires, la prolifération des normes n'est pas particulière à ce secteur. Leur usage se répand dans tous les secteurs d'activité, couvrant les produits et les processus de production. Il répond à des besoins multiples. D'une part, il reflète l'acceptation croissante de la responsabilité légale des décideurs économiques et politiques vis à vis des conséquences de leurs décisions. D'autre part, il reflète un souci croissant de transparence et d'éthique répondant aux préoccupations des consommateurs.

La montée de ces préoccupations s'est accompagnée d'une prise de conscience du fait que, les risques liés à la production et à la distribution d'un bien ou d'un service peuvent apparaître en tout point de la chaîne de valeur. En cas de crise, tous les acteurs de la filière sont pénalisés. Dans cette logique, la sécurité des filières est un bien public et doit être gérée comme tel, ce qui exige la traçabilité, la transparence, et le respect d'un ensemble cohérent de normes, au même niveau de sécurité, à toutes les étapes de la chaîne. L'exportation des préoccupations et des normes sociales particulières aux pays consommateurs −typiquement les pays industriels− vers les pays producteurs s'apparente à une forme d'« extraterritorialité »[†] et pose des problèmes d'adaptation.

Dans le contexte d'une réduction programmée des barrières commerciales traditionnelles, les normes sanitaires, jouent désormais un rôle croissant dans les échanges commerciaux agro alimentaires.[‡] Les pays en développement, qui prennent une place croissante dans le commerce de ces produits, sont directement concernés par ce nouveau contexte réglementaire. Les politiques sanitaires des pays industrialisés, de plus en plus strictes (Unctad, 2002), apparaissent potentiellement comme des obstacles à l'accès des pays pauvres aux marchés du Nord (Banque mondiale, 2001 ; Wilson, 2001 ; Maskus, 2000).

De nombreuses études se sont intéressées à l'impact des normes sur le commerce et plus particulièrement, le commerce des produits agro alimentaires. Parmi les méthodes développées pour estimer les effets de ces normes, le recours à des équations de gravité, a permis une estimation quantifiée de leurs impacts (Beghin and Bureau, 2001). Moenius (1999) analyse l'impact des normes SPS et TBT sur une large gamme de produits (471 CTIC) sur une période de 16 ans. Ce travail met en évidence l'impact négatif des normes spécifiques d'un partenaire, sur le commerce des produits agricoles, et

[†] L'extraterritorialité est l'application du droit d'un pays hors de son territoire. On emploie ici ce terme par abus de langage, pour désigner l'application de normes hors du territoire où elles ont été développées.

[‡] Dans la suite de l'article, on désigne sous le terme de *réglementations*, les mesures obligatoires mises en place par le gouvernement, et sous le terme de *normes* celle mises en place par le secteur privé. Enfin, le terme *standard*, emprunté à l'anglais désigne de façon large les réglementations et les normes.

l'impact positif pour les produits manufacturés. Il ouvre la voie à une série d'autres travaux, dont une grande partie s'est focalisée sur un nombre restreint de produits. En 2001, Otsuki et Wilson, estiment l'impact restrictif des normes pour les résidus d'aflatoxine de l'UE, sur les exportations de céréales, fruits secs et noix de 31 PED. De façon similaire, Wilson et Otsuki (2004), mettent en évidence un effet négatif de l'augmentation du niveau de la norme pour un pesticide, le chlorophyros, sur les exportations de bananes de 19 PED. Plus récemment Fontagné et al (2005), généralisent les résultats précédents, en considérant l'ensemble des produits et des mesures SPS et TBT. Les résultats suggèrent un effet négatif prédominant de ces mesures sur le commerce des produits alimentaires frais et transformés, notamment les fleurs coupées. Disdier et al, (2008) affinent ces résultats en se concentrant sur le commerce des produits agricoles. Leur travail révèle que les mesures SPS et TBT ont un impact négatif sur les exportations des PED et des PMA, vers les pays de l'OCDE et plus particulièrement les pays de l'UE. Parmi les produits agricoles, certains, comme les fleurs coupées, sont négativement affectés, d'autres, au contraire sont positivement affectés par les normes, notamment les céréales, suggérant que les normes n'agissent pas systématiquement comme des obstacles au commerce des produits agricoles.

L'ensemble de ces études fournit, un cadre analytique cohérent de l'impact des normes SPS sur les exportations agro-alimentaires des PED. Cet article apporte un éclairage complémentaire, en partant de l'expérience accumulée sur le terrain, dans divers PED. Il retrace les expériences de mise à niveau, réussies ou mitigées, dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie et cherche à en tirer quelques traits communs.
L'examen de ces études de cas conduit à nuancer le poids des standards dans la modélisation économique. Premièrement, le rôle du secteur privé est important, voire déterminant, à la fois dans la construction et l'application des standards. Deuxièmement, les standards ne sont pas de l'ordre du tout ou rien. Ils sont multiples, parfois contradictoires. Leurs impact peut être déterminant pour l'accès d'un produit spécifique sur un segment de marché donné. Cependant, les possibilités de substitution sont nombreuses : vers un autre segment du marché ou une autre destination. Troisièmement, se profile sur le terrain, des possibilités de stratégies régionales des PED en matière de normes, en mutualisant des infrastructures. Ces constats peuvent alimenter des pistes pour des modélisation futures des standards.

Le reste de l'article est organisé comme suit. La première section présente le contexte actuel en matière de commerce agricole et de normes SPS. La seconde examine l'impact de l'émergence de normes SPS plus strictes sur la compétitivité des filières agricoles dans les PED, notamment, le secteur des produits de la mer, des produits horticoles et des produits d'élevage et de la viande. Enfin la dernière section, analyse les stratégies mises en place par les différents PED étudiés et conclut.

2 Les normes et le commerce des produits agro-alimentaires

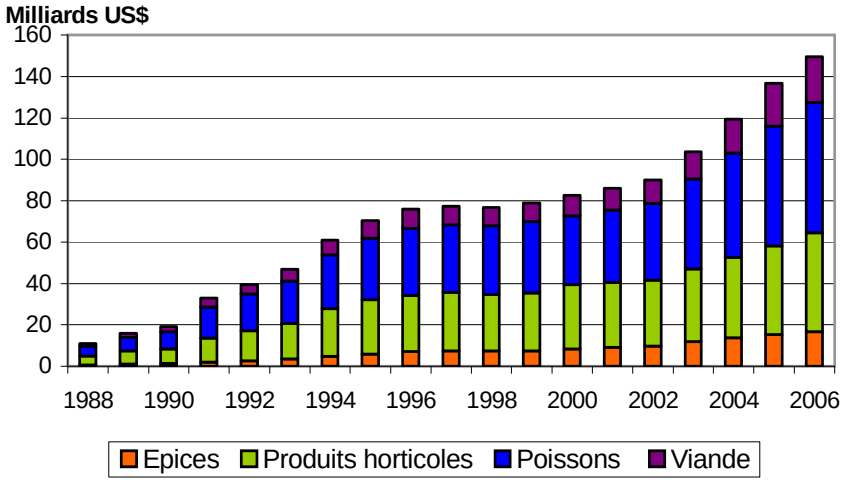
2.1 L'évolution du commerce agro-alimentaire

2.1.1. Hausse des exportations de produits alimentaires frais par les pays en développement

Le commerce des produits alimentaires s'est orienté depuis une vingtaine d'années vers les produits frais, les fruits et légumes, la volaille et le poisson, au détriment des produits traditionnels comme les grains, le café, le thé ou le cacao (Unnevehr, 2000, 2002; Jaffee, 2006). Cette évolution reflète tout d'abord un changement dans les goûts et préférences des consommateurs des pays industrialisés en faveur de produits à haute valeur ajoutée. Le vieillissement de la population, particulièrement en Europe et au Japon, pousse à préférer des produits bons pour la santé. En outre, les familles où les deux parents travaillent privilégient des aliments semi préparés (Unctad, 2007a). Cette évolution est rendue possible par le développement des transports, notamment du fret aérien, et l'amélioration des techniques de production. Les pays en développement (PED), sont largement concernés par cette augmentation des échanges. Les fruits et légumes, le poisson, la viande, les épices et les noix représentent désormais plus de 50% des exportations de produits agricoles de ces pays (Henson, 2003).

La figure 1 illustre l'augmentation rapide des exportations de produits frais au cours des vingt dernières années.

Figure 1
Exportations de produits frais des PED 1988-2006



Source: UN COMTRADE

L'expansion du commerce Sud-Sud contribue à cette augmentation. Sur les trente dernières années, la part des échanges Sud-Sud dans les importations des PED a augmenté de plus de 68%. L'accès aux marchés de la Chine, du Brésil, du Mexique, dont les exigences SPS sont moins fortes, reste plus faciles pour les PED. Ceci est susceptible d'évoluer, avec l'adoption croissante d'exigences SPS plus strictes calquées sur celles des pays industrialisés.

Le tableau 1 présente l'évolution de la structure du commerce des PED entre 1980 et 2000. Il montre la nette augmentation des produits issus de la pêche, ainsi que de l'horticulture, dans le commerce, au détriment des produits dits traditionnels.

Tableau 1
Structure du commerce agricole (en pourcentage de la valeur des exportations)

	Total PED		Total pays développés		Exportations mondiales	
	1980/81	2000/01	1980/81	2000/01	1980/81	2000/01
Produits Tropicaux Traditionnels						
Café, Cacao, Thé	18.3	8.5	2.5	3.6	8.5	5.4
Fibres naturelles	8.0	3.3	4.5	2.6	5.9	2.8
Sucre, préparations sucrées	10.5	4.3	3.9	2.3	6.4	3.1
Sous total	36.8	16.1	10.9	8.5	19.8	11.3
Produits zone tempérée						
Viandes, fraîches ou préparées	7.2	6.0	14. 8	15.4	11.9	12.0
Céréales, brutes ou préparées	9.3	7.0	21 .6	11.6	16.9	9.9
Aliments pour animaux	7.5	8.5	7 .7	5. 3	7.7	6.4
Sous total	24.0	21.5	44.1	32.3	46.5	28.3
Poissons et Horticulture						
Poissons, frais ou préparé	6.9	19.4	5.5	8.0	6.0	12.2
Fruits, légumes et fleurs	14.7	21.5	13.1	17.3	13.7	18.9
Sous total	21.6	40.9	18.6	25. 3	19.7	31.1
Autres Produits						
Tabac et cigarettes	2.6	3.3	3.0	4.8	2.8	4.2
Boissons	1.1	3.6	6.9	11.5	4.7	8.6
Autres produits/ Aliments préparés	6.7	5.2	3.0	5.0	4.4	5.1
Sous total	10.4	12.1	12.8	21.2	11.9	17.9
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Banque Mondiale (2005a) ; UN COMTRADE

2.2 L'évolution des conditions de marché

2.2.1 Une structure de marché oligopolistique

La demande finale pour les produits alimentaires est de plus en plus influencée par l'industrie des services alimentaires (hôtel, restaurants) qui connaît une forte croissance, surtout en Europe et aux Etats-Unis, qui représentent environ un tiers du marché (Unctad, 2007a).

L'intermédiation sur le marché des biens alimentaires forme un oligopsone, ce qui signifie que les achats sont dominés par le secteur de la grande distribution, concentré sur quelques acteurs qui « font » le marché. En effet, dans les pays industrialisés, la filière de la distribution alimentaire s'est fortement concentrée. Les dix premiers distributeurs représentent 57% des ventes totales de biens alimentaires (Banque Mondiale 2005a). Ce mouvement est surtout perceptible en Europe : cinq supermarchés en France ont, à eux seuls, 90% du marché. Par contre, les marchés finaux ou les marchés de gros ont vu leur importance diminuer (environ 10% de part de marché), à deux exceptions près: le poisson au Japon et les produits frais en France. Les marchés de gros servent essentiellement aujourd'hui de débouchés marginaux, absorbant les produits de moindre qualité ou les produits spécifiques à des minorités ethniques. Ils contribuent, dans une certaine mesure, à atténuer les chocs de demande (Cadilhon, 2003).
La consolidation du secteur de la distribution a trois effets potentiellement contradictoires. D'une part, les politiques d'approvisionnement des grands acheteurs sont mondialisées, ce qui peut permettre, entre autres, à de nouveaux fournisseurs −par exemple les PMA− d'intégrer les nouvelles chaînes

d'approvisionnement. Mais, d'autre part, les acheteurs multiplient les arrangements bilatéraux avec des fournisseurs privilégiés, de façon à diminuer les risques, ce qui peut, à terme, « fermer la porte » aux pays n'ayant pas réussi à se mettre aux normes des acheteurs. Enfin, la suppression des intermédiaires permet aux acheteurs de diminuer les coûts et les prix de vente ; en revanche, la concentration extrême en aval tend à réduire les prix d'achat imposés aux fournisseurs. Les gains générés par la rationalisation des filières sont alors essentiellement appropriés par la grande distribution et les consommateurs finaux (Dolan et al, 2001).

2.2.2 Crises sanitaires et normes

Les préoccupations sanitaires et phytosanitaires sont nées de la multiplication des échanges internationaux : le brassage de marchandises s'est accompagné d'une propagation accrue des agents infectieux, dangereux pour la santé humaine, animale et végétale. Dans les années 90, plusieurs crises sanitaires majeures ont marqué l'opinion publique des pays du nord, comme la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, ou « vache folle ». Ces crises ont poussé les gouvernements à modifier leur cadre institutionnel et réglementaire en matière de sécurité sanitaire, et incité les distributeurs à sécuriser leurs sources d'approvisionnement (Le Bigot, 2004).

Les pouvoirs publics des pays industrialisés adoptent une législation destinée à garantir une sécurité des denrées alimentaires systématique du producteur au consommateur
(CTA, 2003). Les mesures mises en place s'appuient, autant que possible, sur une évaluation scientifique des risques. A ce titre, la traçabilité et le principe de précaution ont acquis un rôle croissant :

- La traçabilité vise à suivre toute la chaîne de manutention des produits alimentaires, du producteur au consommateur, renforçant le contrôle par l'importateur/distributeur final ;
- Le principe de précaution autorise l'adoption de mesures provisoires, dans les cas où s'avère un risque immédiat de propagation de maladie, d'intoxication alimentaire, d'atteinte à la biodiversité, même si les preuves scientifiques ne sont pas encore disponibles.

Par ailleurs, les systèmes de gestion des risques SPS nationaux ont réagi par la prolifération de normes, privées ou publiques (section 3.1), et des contrôles, par exemple sous forme de programmes sur le lieu d'expédition et de production (*pre-clearance*). Ces programmes sont souvent bilatéraux, les producteurs dans le PED suivant des procédures édictées par un distributeur ou un Etat du marché de destination (Banque mondiale, 2005a). Le tableau 2 présente de manière résumée les principaux points sur lesquels portent les normes SPS.

Tableau 2
Types de normes rencontrées dans le cadre du commerce de produits agricoles

Domaine	Type de Normes
Sécurité alimentaire	Limite Maximum de Résidus Métaux Lourds, Additifs Alimentaires Hygiène Traçabilité Système HACCP
Santé Animale/ Végétale	Certificat phytosanitaire/ Vétérinaire Epidémio-Surveillance Zonage Vaccination Analyse des risques SPS Quarantaine Assainissement, Fumigation, Désinfection
Qualité des produits	Classement des produits Fraîcheur et Propreté Composition et Etiquetage Contrôle des valeurs nutritives
Environnement	Contrôle de pollution des eaux et de l'environnement Recyclage Cahier des charges des produits BIO Protection de la biodiversité
Social	Normes du travail Normes de commerce équitable Responsabilités sociales des entreprises

Source : adaptée de Banque mondiale, 2005a

2.2.3 Le cadre institutionnel international : accord SPS et normes privées

Au niveau international, l'accord SPS, conclu à Marrakech en 1994, détermine les conditions dans lesquelles les pays membres de l'OMC peuvent adopter et mettre en oeuvre des mesures SPS ayant une incidence sur le commerce international. Son objectif principal est d'assurer que les mesures SPS ne constituent pas des restrictions déguisées au commerce.

Une mesure SPS se définit comme une mesure utilisée :

- « Pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des animaux ou préserver les végétaux des risques découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes;
- Pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux;
- Pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes des risques découlant de maladies véhiculées par des animaux, des plantes ou leurs produits, ou de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites;
- Pour empêcher ou limiter, sur le territoire du Membre, d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites. »[§]

[§] Accord SPS, Accessible à www.wto.org.

Tout règlement adopté dans un but autre, même s'ils concernent la préservation des végétaux et la protection de la vie humaine et animale, sont considérés comme relevant de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

Les Membres de l'OMC ont le droit de prendre toute mesure SPS pourvu qu'ils respectent les obligations suivantes (article 2) :

- Test de nécessité: appliquer la mesure dans la mesure nécessaire pour protéger la santé ou préserver les végétaux
- Justification scientifique : la mesure doit être basée sur une évaluation scientifique des risques.
- Non-discrimination : les Membres ne doivent pas établir de discrimination entre les pays où existent des conditions identiques ou similaires.
- Moindre restriction pour le commerce : lorsque plusieurs mesures existent, offrant le même niveau de protection, celle qui entrave le moins le commerce est à préférer.
- Transparence en matière de notification des mesures : les Membres ont l'obligation de notifier tous les projets de mesures SPS dont la mise en œuvre peut avoir un impact sur le commerce.[**]

Le principe de précaution apparaît dans l'accord SPS (article 5.7) : « Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable ».
L'accord vise, à long terme, l'harmonisation des mesures SPS au niveau international. Un traitement spécial est reconnu aux PED. Ceux-ci bénéficient d'un délai plus long ou éventuellement, d'exceptions spécifiées (article 10). Ils peuvent recevoir une assistance technique (article 9).

L'accord SPS fait explicitement référence à trois organismes : le Codex alimentarius, l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE) et la Convention internationale de la protection des végétaux (CIPV). Les normes définies par ces organismes ne sont pas obligatoires. Mais les normes de ces trois organismes sont utilisées par les PED pour établir leurs propres législations.
Tout d'abord la Commission du Codex Alimentarius[††], créée en 1963, élabore des normes, directives, codes d'usage et de bonnes pratiques et recommandations concernant notamment l'innocuité des produits alimentaires. Elle coordonne le travail sur les normes alimentaires par les gouvernements et les organisations non gouvernementales.

En second lieu, l'Organisation Mondiale de la Santé Animale[‡‡], créé en 1924, élabore des normes, directives et recommandations concernant les maladies animales, y compris celles transmissibles à l'homme (zoonoses). L'OIE joue un rôle majeur d'informations épidémiologiques, en lien avec l'OMS lorsque les enjeux concernent la santé humaine, ce qui est le cas pour de nombreuses zoonoses, comme la

[**] En outre, un délai raisonnable doit être respecté avant la mise en œuvre de la mesure, pour permettre aux autres Membres d'adresser leurs remarques et faire état, le cas échéant, des difficultés soulevées par la mesure. Tous les pays identifient un « point focal », bureau habilité à répondre à toute demande d'information sur les mesures SPS nationales, y compris les décisions fondées sur une « appréciation du risque » mentionnée plus haut.
[††] Organe créé sous la double tutelle de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture - FAO- et de l'organisation mondiale de la santé – OMS
[‡‡] Anciennement Office International des Epizooties, renommée en mai 2003 elle a gardé l'acronyme OIE.

grippe aviaire. L'OIE édicte des listes de pays ou régions infectées par les maladies. Ces listes peuvent servir ensuite aux pays pour leurs interdictions à l'importation à partir de zones ou de pays infectées.
Enfin, la Convention internationale pour la protection des végétaux, adoptée en 1951, élabore des normes internationales concernant la santé végétale, afin de prévenir la dissémination et l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux. La Convention fournit un cadre pour la coopération internationale, l'harmonisation et les échanges techniques entre les parties contractantes au travers des Organisations nationales et régionales de la protection des végétaux.

Outre les normes publiques, on assiste à un développement des normes privées (Henson 2005 et 2006). Un nombre croissant de fournisseurs des pays industrialisés exigent désormais l'adoption de systèmes de gestion internationaux tels que les normes ISO 9000 (encadré 1) pour la gestion de la qualité ou ISO 22000 et système HACCP pour la sécurité sanitaire de aliments, ISO 14000 pour la gestion de l'environnement, ou SA 8000 (ISO 26000) sur la gestion sociale (encadré 1). Les normes privées ne font pas l'objet d'un notification à l'OMC au titre de l'accord SPS.

Encadré 1. Les normes ISO

L'Organisation internationale de normalisation ou ISO, créée en 1947, a pour but de produire des normes internationales dans les domaines industriels et commerciaux, appelées normes ISO. Ces normes sont utiles pour les organisations industrielles et économiques, les gouvernements, les professionnels de l'évaluation de la conformité, les fournisseurs et acheteurs de produits et de services.
Dans le cadre des industries agro-alimentaires, les normes ISO importantes comprennent la série des normes ISO 9000, qui traite des systèmes de gestion de la qualité:
ISO 9000 : Principes essentiels et vocabulaire.
ISO 9001 : Exigences applicables aux processus (mode de travail et façon de répondre aux exigences de sa clientèle) qui influencent la qualité des produits ou services.
ISO 9004 : Lignes directrices pour l'amélioration des performances.

La série des normes ISO 14000 désigne l'ensemble des normes qui concernent le management environnemental. ISO 14001 est applicable aux processus qui influencent la performance environnementale de l'entreprise.
La norme ISO/CEI 17025 concerne la compétence des laboratoires d'étalonnages et d'essais. Enfin, la norme ISO 22000 couvre la sécurité des denrées alimentaires. Elle inclue le système « HACCP » plus la norme ISO 9001.

Source : www.iso.org

Parmi les systèmes de contrôle de qualité, on peut citer trois systèmes clés :

- L'analyse des dangers et des points critiques de contrôle (HACCP). Apparu dans les années 1960, le système HACCP s'est progressivement imposé comme un outil majeur, auprès des professionnels du secteur public et privé. L'UE a adopté les principes HACCP pour les opérations de transformations réalisés hors ferme, pour les produits à base de viande en 1992 et pour toutes les denrées alimentaires transformées, en 1993.[§§] La dernière révision de la législation communautaire sur l'hygiène en 2002 a donné un nouvel élan au système HACCP, qui est devenu aujourd'hui un outil privilégié de gestion de la politique SPS pour les organisations publiques et privées (encadré 2).

[§§] Ceci concerne les étapes de préparation, transformation, fabrication, conditionnement, stockage, transport, distribution, manutention et la vente (93/43/CEE).

Encadré 2. Le système d'analyse des dangers et de maîtrise des points critiques (HACCP)

Alors que les programmes d'assurance qualité classiques se focalisent sur les problèmes identifiés dans le produit fini, le système HACCP - Hazard Analysis and Critical Control Points- est une démarche pro-active, qui consiste à repérer et contrôler les dangers associés au processus de production même des aliments.

Six aspects préalables d'une démarche HACCP:
• Locaux : Bâtiments, Installations sanitaires, Qualité de l'eau, de la vapeur et de la glace.
• Transport et Entreposage : Véhicules, Contrôle de la température, entreposage des matériaux,des produits chimiques et des produits finis.
• Équipement : Conception générale, Installation, Entretien et étalonnage.
• Personnel : Formation, Exigences en matière d'hygiène et de santé.
• Assainissement, Fumigation.
• Retraits : Retrait et Relevés de distribution.

Sept principes fondamentaux du système HACCP:
• Analyser les dangers.
• Déterminer les points de contrôle critiques, PCC.
• Fixer des limites à chaque PCC.
• Définir des mesures correctives à prendre en cas d'écart.
• Implanter des procédures de vérification du fonctionnement des systèmes.
• Établir des procédures de surveillance des PCC.
• Mettre en place une tenue de dossiers efficace (procédures, relevés concernant ces principes et leur mise en application).

La certification HACCP permet :
• la garantie de l'innocuité des aliments
• une qualité uniforme
• un meilleur contrôle des coûts
• la reconnaissance internationale
• une amélioration des possibilités d'exportation et de croissance
• un processus de gestion améliorés
• une productivité accrue

Source : http://www.quali-conseil.com/systeme-haccp.html

- Les guides privés de Bonnes Pratiques. Ceux-ci détaillent les conditions et les procédures de fabrication qui, avec l'expérience, ont prouvé être les meilleures pour la sécurité et la qualité de la production. L'un des plus connus et des plus couramment utilisés est le code des bonnes pratiques agricoles et des bonnes pratiques de conditionnement pour les fruits et légumes de l'EUREP (encadré 3).[***]

- Les standards d'assurance-qualité. L'adhésion aux standards établis par l'ISO (ISO 9000, encadré 1) et l'European Standard (ES 29000) assure que, les collectivités et toutes les industries qui gravitent autour de la chaîne alimentaire se conforment à des procédures bien documentées et bien établies.

Ces systèmes de contrôle qualité employés dans l'industrie alimentaire ne sont pas obligatoires −ils n'ont pas force de loi− mais dans la pratique, les importateurs, soucieux de minimiser les risques, ne

[***] Outre GlobalGAP, existent également d'autres normes privées spécifiques à un distributeur -Tesco Nature's Choice, Marks and Spencer Field to fork, Carrefour Filière Qualité, Auchan Filière Agriculture Raisonnée- ou à un groupe de distributeurs (British Retail Consortium, BRC, Safe Quality Food 2000 aux Etats-Unis.

s'approvisionnent qu'auprès des exportateurs qui remplissent le cahier des charges et possèdent un certificat de conformité avec les prescriptions de ces codes. Du côté des exportateurs, ces normes privées sont des conditions nécessaires pour accéder à des marchés de haute qualité comme les supermarchés nord européens, qui exigent la norme GlobalGAP. Or ces marchés à haut rendement peuvent être cruciaux pour des pays dont les coûts de production et de transport sont élevés.

Encadré 3 Le Code EUREPGAP[1]/GlobalGAP

L'initiative « Global Partnership for Safe and Sustainable Agriculture » a été lancée en 1997 par un groupe d'experts des grandes enseignes européennes de la distribution (Euro-Retailer Produce, groupe de détaillants britanniques,Eurep). Son objectif était de favoriser l'harmonisation des normes environnementales et de salubrité alimentaire pour les fruits et légumes avant leur mise sur le marché. Aujourd'hui, 25 pays (120 entreprises et organisations) à travers le monde abritent les bureaux locaux d'organismes de certification de BPA, provisoirement agréés par l'Eurep. Ces organismes de certification établissent des certificats pour les organisations de producteurs ou des producteurs individuels qui appliquent les normes recommandées.

Les termes de référence du code de GlobalGAP consistent à répondre aux préoccupations des consommateurs concernant la sécurité des aliments, la santé et le bien-être des animaux, la protection de l'environnement et le bien-être des employés en

• favorisant l'adoption de programmes d'assistance agricole commercialement viables, qui encouragent la réduction au minimum des intrants agrochimiques tant en Europe que dans le monde ;
• définissant un cadre global de bonnes pratiques agricoles permettant de repérer les méthodes et normes d'assurance qualité existantes dont la traçabilité ;
• fournissant les lignes directrices nécessaires à une amélioration permanente des conditions de production, au développement et à la compréhension des meilleures pratiques
• établissant un cadre unique et reconnu de vérification indépendante ;
• lançant des campagnes de communication et de consultation ouverte avec les consommateurs et les partenaires clés, y compris les producteurs, exportateurs et importateurs.

Source : Etude Cerrex, 2003 www.eurep.org.

3.1 Les enjeux de la mise aux normes

3.1.1 La diversité des normes

Les exportateurs font face à des normes diverses : volontaires/obligatoires, internationales/nationales, publiques/privées, et au sein des normes privées, normes collectives/spécifiques. En outre, parmi les normes dites « volontaires », certaines sont de fait obligatoires pour accéder à certains marchés, comme les normes EUREPGAP. Ces normes impliquent des acteurs divers, aux différents stades de production. A titre d'exemple le tableau 3 illustre la diversité et complexité des normes s'appliquant au secteur des produits frais au Kenya.

Tableau 3
Normes sur les produits et les processus de production s'appliquant aux exportateurs kenyans de produits frais

Source: Adapté de Jafffee, 2003

	Supermarché Royaume Uni (RU)	Marché de gros RU, légumes des régions tempérés	Marché pour produits ethniques RU	France/Allemagne/ Belgique	Pays Bas/ Pays Scandinaves	Australie/Nouvelle Zélande
Qualité- Service						
Conformité du produit	D4	D3	D2	D3	D3	D3
Régularité des arrivages	D4	D3	D3	D3	D3	D3
Emballage- Etiquettage	D4	D3	D2	D3	D3	D3
Sécurité alimentaire						
Tolérance LMR	B4	C1	C1	C1	B1	A4
Système HACCP	D4	D2	D1	D1	D2	D3
Test microbiologiques	D2/ D4	D1	D1	D1	D1	D2
Tracabilité du produit	D4	D2	D1	D1/D2	D2	D3
Autres						
Certificats phytosanitaires	A	A	D1	A	A	A
Code de BPA- normes environnementales	D3	D1	D1	D1	D2	D2
Normes sociales	D2	D1	D1	D1	D1	D2

Réglementation

A: Obligatoire; contrôle systématique
B: Obligatoire; contrôle sur échantillon
C: Obligatoire; contrôle minimum
D: Non obligatoire

Normes commerciales

4: Totalement nécessaire au commerce
3: Grandement nécessaire au commerce
2: Non nécessaires mais favorable au commerce
1: Non nécessaires au commerce

Les PED rencontrent des difficultés pour se mettre en conformité avec ces réglementations et normes privées (Unido, 2007). Le tableau 4 présente une liste des déficiences dans la gestion des questions sanitaires pour trois secteurs d'activité dans les PED.

La diversité des normes implique, en retour, la participation de nombreux acteurs : pouvoirs publics (ministères et agences), commissions associant secteur public et privé, associations de producteurs ou de transformateurs, firme édictant ses propres règles de production, laboratoires de certification et de contrôle. Une défaillance à une des étapes du processus suffit à remettre en cause la chaîne tout entière.

Pour identifier les responsabilités, et remonter vite aux sources du problème en cas de crise sanitaire, la traçabilité est un élément clé (Frohberg, 2006).

Tableau 4
Problèmes de sécurité sanitaire et agricole rencontrés dans certaines filières

Produit de la mer	Produit horticole	Production Animale
• Réglementation sur les conditions d'hygiène dans les usines de traitement du poisson inadéquate • Mauvaise identification des responsabilités administratives pour l'approbation et l'inspection des usines de traitement, et la certification des exportations • Faiblesse des systèmes d'inspections des usines de traitement (procédures peu documentées, insuffisance et manque de formation du personnel) • Manque de moyens pour la détection en laboratoire des contaminations microbiologiques, chimiques, et des résidus antibiotiques • Application peu répandue du système HACCP dans les usines de traitement	• Réglementation relative à l'importation, la production et la vente de pesticides inadéquate • Manque de moyens pour réaliser des analyses de risques de pestes • Faiblesse des contrôles de pestes végétales aux frontières • Faiblesse des moyens pour la gestion des mesures de quarantaine et l'établissement de zones exemptes de pestes • Connaissances limitées des agriculteurs sur les approches alternatives (gestions des pestes, usage raisonné des pesticides) • Application limitée des principes HACCP par les exportateurs • Manque de systèmes de tracabilité des produits frais	• Manque de connaissance des réglementations relatives au contrôle des maladies animales dans les importations sur les marchés potentiels ou existants • Réglementation relative aux contrôles de santé animale inadéquate et procédures non documentées • Faiblesse des contrôles de santé animale aux frontières • Manque de moyens pour la gestion des mesures de quarantaine et d'éradication des pestes lors de crises sanitaires • Faiblesse des moyens de surveillance et d'évaluation du risque • Manque de moyens pour le diagnostic et le contrôle des maladies animales • Aucune motivation pour divulguer l'information relative aux crises sanitaires

Source : Adaptée de Banque mondiale, 2005a

3.1.2 Coûts et bénéfices des normes

La décision pour un pays, un secteur, ou une industrie, de se mettre aux normes, repose essentiellement sur le niveau des coûts engendrés et la capacité des gouvernements et du secteur privé à les supporter. Ces coûts sont importants, aussi bien au niveau de l'économie toute entière, qu'au niveau de l'entreprise. Une analyse coûts-bénéfices est donc un élément clé de la prise de décision à chaque niveau (Gandal, 2001). Cependant, en pratique, ces coûts et encore plus les bénéfices, sont rarement identifiés et mesurés. On peut rappeler ici quelques faits marquants, tirés des expériences des pays.

Premièrement, le choix d'implémenter les normes n'est pas un choix de tout ou rien. Hormis les cas de crises sanitaires graves remettant en cause l'existence même de la filière, une non implémentation des normes, ou une implémentation imparfaite, expose un exportateur à voir son produit rejeté à la frontière. Ce rejet n'entraîne pas forcément une destruction de la marchandise, mais plutôt une re-direction vers une autre destination, souvent sous un autre emballage et à un prix inférieur. Si le pays est inéligible pour exporter vers un marché donné, il peut se tourner vers d'autres marchés ou transformer son produit :

passer, par exemple, de l'exportation d'un produit frais, à l'exportation d'un produit surgelé ou en conserve (pour lesquelles les normes peuvent être moins restrictives). Les possibilités de substitution sont donc importantes, que ce soit du marché de destination, que du type de produit lui-même.
Deuxièmement, on peut distinguer plusieurs types de coûts :

- Des coûts fixes : investissements dans les exploitations, les usines et les laboratoires; adduction d'eau
- Des coûts récurrents : collecte et analyse des échantillons, coût additionnel d'achat de matières premières « certifiées », administration de la documentation nécessaire pour le contrôle et la traçabilité.

Ces coûts différents appellent des types de mesures d'assistance différentes et mettent en lumière l'existence de barrières à la mise en conformité sur d'autres marchés. Ainsi, le goulot d'étranglement pour les investissements peut se trouver non pas dans la filière en question, mais sur le marché du crédit. Or, le crédit rural est un marché souvent déficient dans les pays en voie de développement (Banque mondiale, 2006f). Le manque d'accès au crédit rural pour les petits opérateurs est décisif.

La montée en puissance des normes « redistribue les cartes », créant des gagnants et des perdants (Jaffee, 2004). Ainsi, les importateurs disposent de systèmes de substitution entre fournisseurs et peuvent se tourner vers des sources d'approvisionnement alternatives en cas de crise sanitaire dans un pays. Cette capacité de substitution varie selon les produits.[†††] Par ailleurs, la traçabilité est souvent obtenue au moyen de l'intégration verticale et de la concentration de la filière. Les petits producteurs se retrouvent exclus des chaînes d'approvisionnement et doivent se réorienter vers des produits plus bas de gamme ou d'autres marchés. Ce coût économique de réorientation, voire de sortie du marché d'exportation n'a pas été quantifié jusqu'à présent mais pourrait être substantiel (Maskus, 2005).[‡‡‡] En outre, les bénéfices d'une implémentation réussie des normes sur un produit doivent inclure leur effet sur le développement à l'exportation d'autres produits, soit complémentaires, soit bénéficiant simplement de l'expérience acquise, du premier produit.

Les normes sont diverses, elles impliquent des acteurs divers aux différents stades de production, et leur usage, qu'il soit d'origine publique ou privé varie selon les secteurs d'activité et le niveau de développement des pays. Ainsi, pour appréhender de façon la plus complète possible, les enjeux de la mise en conformité avec les normes auquel font face les PED, une analyse de l'expérience de plusieurs pays pour différents secteurs d'activité est nécessaire.

3.2 Les expériences des pays en développement

3.2.1. Les exportations de perches du Nil du Lac Victoria

Ces dernières décennies, on estime à 6% la croissance annuelle des exportations de produits de la mer des PED (Delgado et al, 2003). Le lac Victoria est partagé entre la Tanzanie, l'Ouganda, et le Kenya, qui contrôlent respectivement 49%, 45% et 6% de sa superficie. La pêche de la perche du Nil se développe au début des années 90 ; en 1994, la production est estimée à 363,000 tonnes, dont 29% sont pêchés au

[†††] Dans certains cas le marché est fortement dépendant de son fournisseur, et il n'existe pas d'alternatives. C'est le cas du Litchis européen dont 80% des importations proviennent de Madagascar.
[‡‡‡] La quantification des coûts de mise aux normes est très difficile, du fait de problèmes de méthodologie, et de disponibilité des données.

Kenya, 27% en Ouganda et 44% en Tanzanie. Du fait de la forte demande européenne, la perche du Nil devient un produit d'exportation lucratif. En 1990, les exportations vers l'UE s'élèvent à 4,000 tonnes, contre 18,000 en 1996. Cette expansion rapide et peu contrôlée pose des problèmes de faible qualité des produits, alors que les normes sanitaires évoluent en Europe. En 1997, la Commission Européenne (CE), constate, après une série d'inspections, le manque d'hygiène et de contrôle qualité dans les usines de transformation du poisson (FAO, 1997). Entre 1997 et 1999, la CE impose plusieurs interdictions sur les importations de perches en provenance de ces trois pays - en janvier 1998, suite à des contaminations par les salmonelles, puis, en avril 1999, suite à des soupçons[§§§] de présence de résidus de pesticides dans le poisson. La dernière interdiction est levée en janvier 2000 pour la Tanzanie, en juillet 2000 pour l'Ouganda, et en décembre 2000 pour le Kenya.
Ces interdictions ont eu un effet catastrophique. Les exportations vers l'UE chutant de 66%, de nombreuses firmes ont fermé et les revenus locaux ont fortement diminué. Les exportateurs se sont tournés vers des marchés alternatifs, et dès la levée de l'interdiction les exportations ont repris vigoureusement, atteignant 45,000 tonnes en 2003, soit plus du double du niveau d'avant la crise (Ponte, 2005).

L'analyse de cette expérience, suggère tout d'abord le manque de prise en considération des exigences sanitaires européennes avant les crises de 1997-99 est commun aux trois pays, et l'action des pouvoirs publics aux niveaux qui leur incombent était gravement inadéquate. Le cadre institutionnel kényan était opaque et contraignant sans être efficace, la législation sanitaire étant partagée entre quatre ministères (tableau 5). Même constat en Tanzanie, le cadre réglementaire était inefficace, et il n'existait pas de stratégie claire du gouvernement en matière de SPS (Musonda et Mbowe, 2001).[****] En 2000, le ministère des ressources naturelles entreprend une révision de la réglementation pour les produits de la mer, sur la base des réglementations européennes. En Ouganda, mise à part la réglementation sur les produits de la mer, révisée à la suite de la crise européenne, la réglementation était −et reste− largement obsolète.[††††] La situation du secteur privé est encore plus préoccupante, car plus difficile à faire évoluer. C'est le fonctionnement global de l'industrie, pêcheurs et usines, qui est inadapté.

Elle suggère également qu'il y a une « vie après la crise ». La filière s'est promptement rétablie et les volumes ont recommencé à croître très rapidement, à la suite des investissements considérables des bailleurs de fonds. Peut-être même plus rapidement que sans la crise, celle-ci ayant permis à toute la filière de réaliser l'importance des questions sanitaires et l'intérêt de s'y conformer. Sous la pression des exigences européennes, le secteur de l'industrie de la perche du Nil s'est organisé, formalisé, et modernisé. Dans chacun des pays du lac, les associations d'industriels ont joué un rôle important permettant d'aborder les problèmes techniques de façon collective. Notamment dans la mise en place de codes de bonnes pratiques en Tanzanie[‡‡‡‡] ou au Kenya[§§§§]; dans la formation des industriels et exportateurs de la filière en Ouganda, (Banque mondiale, 2005b, 2005c).

[§§§] Soupçons non avérés ex post.

[****] La gestion du risque SPS est assurée par quatre ministères, Commerce et industrie, Santé, Agriculture et sécurité alimentaire, Bétail, Ressources naturelles et tourisme. Le département de la pêche au sein du ministère des ressources naturelles est l'autorité compétente pour la certification des produits vers l'UE

[††††] Quatre ministères sont en charge des questions SPS : Tourisme, Commerce et Industrie, Agriculture Industrie animale et Pêche, et Santé et Environnement. Le département de la pêche, au sein du ministère de l'Agriculture, est l'autorité compétente pour la certification des produits vers l'UE.

[‡‡‡‡] En Tanzanie deux associations ont joué un rôle important : la TFPA, l'association des industries de poissons, et la LVFPAT, l'association des industriels du Lac Victoria.

[§§§§] Au Kenya, les usines de transformation de poisson se sont organisées en une coopérative, la Kenyan Fish Processors and Exporters Association, qui permet une action mieux coordonnée et a développé un code de bonnes pratiques de production, diffusé dans toute la filière.

Tableau 5
Architecture du cadre institutionnel pour les normes SPS, au Kenya

Ministère	Ministère du Commerce	Ministère de l'Agriculture et du développement rural	Ministère de l'élevage et de la pêche		Ministère de la santé
Agence responsable	KEBS, crée en 1974	KEPHIS, crée en 1997	DVS	DFR, crée en 1997	DSV/ DFR/KEBS
Secteur d'activité/ SPS	Alimentaire ; Non alimentaire	Santé Végétale, intrants	Elevage et viande	Produits de la pêche	Sécurité alimentaire
▪ Elaboration réglementations	√		√	√	√
▪ Implémentation réglementations	√	√	√	√	√
▪ Contrôle, inspection Import/Export	Programme d'inspection PvoC	Autorité Compétente UE	√	Autorité Compétente UE	√
▪ Certification des produits	Diamond Mark	Certificat phytosanitaire		√	
▪ Diagnostic, Analyse physique, chimique, microbiologique,	√	Investissement US$500,000	√	√	
▪ Commercialisation des produits	√	√	√	√	
▪ Inspection des infrastructures et procédés	√		√		
▪ Certification des procédés	ISO 9000 et 14000, HACCP, EUREPGAP		HACCP	HACCP	HACCP
▪ Gestion risque animal/végétal: Surveillance, Quarantaine, Zones exemptes		Programme analyse risque pestes végétales	√		
▪ Codes de Bonnes pratiques		Secteur horticole, partenariat avec FPEAK et KFC		Code en partenariat avec l'AFIPEK	
▪ Accréditation	Création du KENAS, service National d'accréditation				
▪ Emission de licences		Firmes de production et distribution d' intrants			
▪ Formation, diffusion de l'information	Séminaires, consultance			Formation d'inspecteurs	√
▪ Recherche appliquée				Kenya Marine & Fisheries Research Institute	√
▪ Diplomatie SPS	Point de contact ISO et CDC	Point de contact CIPV Point d'information SPS	Point de contact OIE Chaire du comité national du CODEX		

Note : √ : Signifie que cette activité est réalisée

En revanche, la crise a redistribué les cartes en faveur de ceux qui ont réagi le plus vite. Le tableau 10 montre l'évolution en volume et en pourcentage des exportations de perches du Nil des trois pays entre 1995 et 2006. Avant l'interdiction en 1997, les exportations étaient équitablement réparties entre les trois pays. La Tanzanie a été le premier pays à réagir, mettant aux normes sa filière dès 1997 avec la coopération de la FAO. En janvier 2000, à la levée de l'embargo, elle s'impose sur le marché européen. L'Ouganda réagit moins rapidement : c'est seulement en 2001 qu'il est à nouveau admis sur la Liste I de l'UE.[17] Le cadre réglementaire et le système des inspections a été complètement restructuré (Ponte,2005). Le département de la pêche devient l'autorité compétente[18] pour l'UE pour tous les produits de la mer. Toutes les usines de traitement ont adopté le système HACCP, et l'Ouganda dispose d'un laboratoire d'analyses microbiologiques accrédité internationalement (Banque mondiale, 2006e). Enfin, le Kenya adopte une réponse réactive.[19] En 2006, la situation a largement évolué : la Tanzanie a pris la première place avec 48% du total ; l'Ouganda, à 43%, a récupéré ses parts de marché, alors que le Kenya n'a pu profiter de l'essor du marché, n'en gardant que 9%, c'est-à-dire, en volume, moins qu'avant la crise.

Tableau 6
Exportations totales[1] de filets de perche du Nil du Lac Victoria des trois pays vers l'UE entre 1995 et 2006 (en tonnes et % du total)

Pays	1995	1997	1999	2000	2002	2004	2006
Kenya	6,213	7,488	1,121	30	3,971	6,732	4,218
en %	37.2%	29.8%	13.3%	0.1%	10.2%	12.0%	8.6%
Tanzanie	4,702	9,015	4,581	26,857	23,052	30,639	23638
en %	28.1%	35.9%	54.3%	88.5%	58.9%	54.8%	48.2%
Ouganda	5,791	8,621	2,731	3,451	12,100	18,539	21,178
en %	34.7%	34.3%	32.4%	11.4%	30.9%	33.2%	43.2%
Total	16,706	25,124	8,433	30,338	39,123	55,910	49,034

Source : Eurostat
Notes : Sur base des importations par l'UE 15 de filets frais et congelés de poisson d'eau douce

Les restrictions européennes sur les échanges de perches du Nil ont agi comme catalyseur des capacités d'évolution des acteurs privés et des cadres réglementaires. Elles ont stimulé la révision du cadre réglementaire et la mise en place d'un système d'inspection et de contrôle dans ces trois pays, ainsi que les investissements de l'industrie dans l'amélioration des infrastructures de traitement du poisson, et des conditions d'hygiène (Henson, 2000 ; Henson et Mitullah, 2004).

Les coûts de mise aux normes de la filière de la perche du Nil sont substantiels (tableau 7). En comparaison au profit de la filière, ces coûts ne sont pas si élevés ; cependant ils ont été prohibitifs pour certains petits opérateurs.

[17] Les pays de la Liste 1 peuvent exporter librement leurs produits sur tout le marché européen.
[18] Organisme de contrôles dont les opérations sont agrées conformes à celles de l'UE, par la CE.
[19] La faible part du lac dont il dispose a aussi été une contrainte à l'expansion de ses exports.

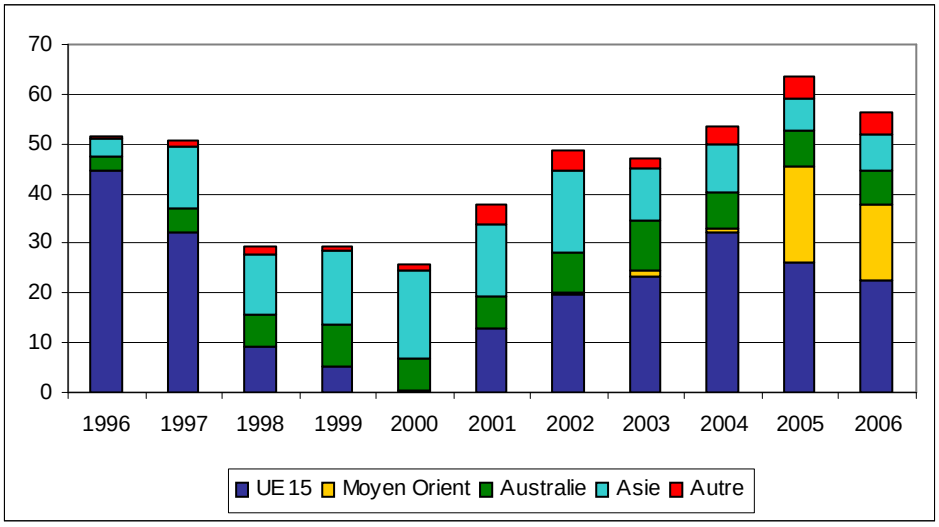
Tableau 7
Coûts de mise en conformité, en valeur ($million) et en part de la valeur des exportations

	Kenya		Ouganda		Tanzanie	
Coûts non récurrents[1]	0,55 US$ million (14 usines)	1,6% exports 1998	10-13 US$ million (15 usines)	6% exports 1999-2001	24,5 US$ million (10 usines)	7% exports 1999-2003
Coûts récurrents[2]	-		1,2 US$ million /an	1% exports annuels	2 à 9,5% chiffre d'affaire des usines 2000 à 2003	
Augmentation des coûts unitaires de production[3]	25 %		-		10 à 15%	
Coûts de mise a niveau des locaux de débarquement	0,10 US$ million		-		0,07US$ million[4]	

Notes : [1]Amélioration des infrastructures, des services d'inspection, de contrôle de la qualité ; [2] Entraînement du personnel, tests de routine en laboratoire ; [3] Comptabilité, tenue des rapports de production ; [4] Prix payé par une usine pour mettre aux normes plusieurs sites de débarquement.

En revanche, les bénéfices ne se sont pas limités aux effets directs sur le marché de l'UE. La mise aux normes des infrastructures a permis, d'une part, d'améliorer la qualité des produits −et ainsi de limiter les rejets aux frontières de l'UE− et d'autre part, a servi de garantie de qualité des produits pour d'autres marchés d'exportation. En effet, la filière s'étant adaptée aux exigences européennes, a pu diversifier ses débouchés. La figure 2 donne l'exemple du Kenya, qui a pourtant le plus souffert de la crise.

Figure 2
Exportations de Perche du Nil du Kenya (Millions US$), par destination, 1996-2006



Source: UN COMTRADE

Aujourd'hui, la filière reste vulnérable. En constante évolution, les normes imposent une pression croissante en termes de traçabilité. Sous-équipés et non conformes aux conditions d'hygiène, les locaux de débarquement du poisson sur les berges restent un maillon faible de la chaîne. Les exigences européennes poussent à l'intégration verticale de la filière et supposent, à terme, un investissement

dans ces structures. Cependant la filière semble actuellement perdre en dynamisme pour d'autres raisons que les normes.[20]

3.2.2. *La filière horticole* (fruits, fleurs, légumes) : au Kenya et au Vietnam deux expériences contrastées

Les risques liés à la filière horticole concernent l'usage des pesticides (usage limité, où seuls certains pesticides, parfois plus coûteux, sont autorisés), le souci de préserver la santé végétale, et celui d'éviter le risque de contamination microbiologique.
L'étude de la filière horticole et floricole révèle une incidence des démarches proactives plus importante que dans le cas des pêcheries étudié précédemment.

La filière horticole kenyane est un exemple de réussite. La valeur de ses exportations a plus que quintuplé en dix ans, passant de US$ 149 millions en 1997 à plus de $ 1 milliard en 2007 (tableau 8). Sur cette période, les exportations de légumes frais et de fleurs coupées ont augmenté en moyenne de 6%, leur part dans les exportations agricoles totales passant de 8% en 1980 à 26% en 2000.

Tableau 8
Croissance des exportations horticoles et floricoles kényanes, 1997-2007
(Millions de dollars)

Pays	1997	1999	2001	2003	2005	2007
Fleurs[1]	83	103	135	217	303	681
en %	56%	51%	53%	57%	59%	64%
Fruits[2]	14	18	20	23	27	28
en %	9%	9%	8%	6%	5%	3%
Légumes[3]	52	81	102	139	184	353
en %	35%	40%	40%	37%	36%	33%
Total	149	202	257	380	514	1,062

Source: HCDA, http://www.hcda.or.ke
Notes: [1]Roses, Lys, Chrysanthèmes ; [2] Avocat, Fruit de la passion, Mangue ; [3] Haricot verts (frais/transformés), mangetout, pois, aubergines, poivrons, mais.

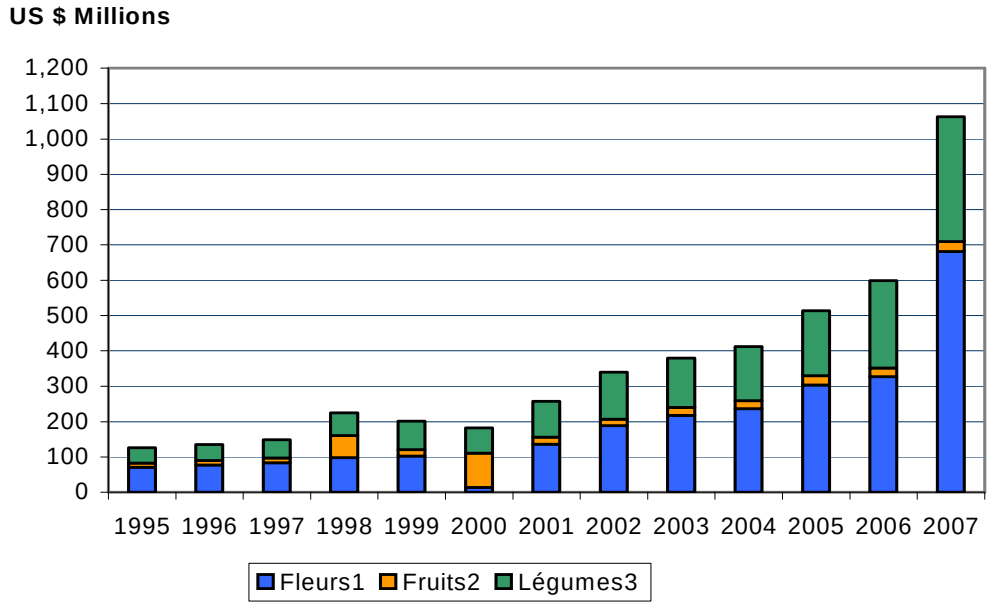
L'UE en est le principal débouché, absorbant 90% des exportations du Kenya pour ces deux catégories de produits en 2003. Malgré sa position géographique désavantageuse vis-à-vis des pays d'Afrique du nord, le Kenya reste le plus gros fournisseur de légumes de l'UE, avec 34% de part de marché à l'importation (extra-UE) en 2004 et 25% pour les fleurs coupées.[21] Les supermarchés européens, qui représentent 68% de la vente de produits frais en France et 80% au Royaume Uni (Cadhilhon et al. 2003) sont directement responsables de cette croissance.

[20] Les prises totales du Lac sont en baisse −de 115,000 tonnes en 1999 à 55,000 tonnes en 2003− suggérant la surexploitation de la ressource. La perche du Nil est en outre concurrencée par les exportations de poisson-chat en provenance du Vietnam, poisson apprécié pour sa chair blanche. Vendu à €5/kg en 2002, le filet de perche se vend en 2003 à €3,80/kg. Cette diminution des marges menace les entreprises pour lesquelles la mise aux normes a été coûteuse, en particulier au Kenya où seules six entreprises, sur les neufs existantes, tournent effectivement. L'entrée en vigueur de l'accord East African Community (EAC), en 2005 représente un espoir (Unido, 2003). Bénéficiant d'infrastructures de transport aérien moins coûteuses que la Tanzanie et l'Ouganda, il pourrait bénéficier d'une augmentation de volume, du fait de la liberté de mouvement du poisson entre les trois pays, si tant est que la ressource soit gérée rationnellement dans le long terme.
[21] Notamment les légumineuses, petits pois, haricots.

Le Kenya exporte des fruits et légumes depuis les années cinquante. A cette époque l'industrie fonctionne avec une chaîne de production très simple (Jaffee, 2003). Les exportateurs sont des petits opérateurs qui se fournissent auprès de petits ou grands producteurs. Les entrepôts disposent de conditions de stockage rudimentaires. Les contrôles-qualité se limitent au reclassement et reconditionnement des produits. A partir des années 90, l'industrie se concentre et se spécialise vers le haut de gamme, afin de rester compétitive face aux pays nord-africain. Avec l'assistance de distributeurs anglais, elle s'oriente vers de nouveaux produits et de nouveaux conditionnements (produits semi préparés prêts à l'emploi) (Dolan et al, 2001). Cette stratégie suppose une révision des opérations de production et de conditionnement, la réglementation européenne sur la qualité des produits et les LMR autorisées devenant de plus en plus stricte. Parmi les exportateurs, tous ne peuvent ou ne veulent pas transformer leurs infrastructures. Des investissements massifs sont réalisés par une douzaine de compagnies.[22] A titre d'exemple, pour une compagnie moyenne, la mise en place du système HACCP représente un investissement de US$50,000-70,000. Pour une compagnie plus grande, l'investissement de modernisation des structures est estimé à US$300,000, soit 3% de son chiffre d'affaire annuel (Jaffee, 2003). Le gouvernement kenyan améliore la réglementation, ainsi que les contrôles en matière de résidus de pesticides et de risques phytosanitaires. Les petits opérateurs sortent du marché ou se réorientent vers le commerce de gros, européen ou du Moyen-Orient, moins exigeant.

Malgré leur coût, ces efforts sont une réussite. Entre 1995 et 2007, les exportations en valeur de légumes frais, (figure 3), sont multipliées par huit, celles de fruits par 3 et celle de fleurs par 9.

Figure 3
Exportations de fleurs, fruits et légumes du Kenya, 1995-2007



Source : HCDA, http://www.hcda.or.ke

Le Kenya souffre très peu de rejets de produits frais aux frontières européennes −six seulement en 2006.[23] Investir pour acquérir une réputation de pays à faible risque sanitaire s'avère bénéfique.[24]

[22] Investissements réalisés pour améliorer les infrastructures, former les personnels et mettre en place des systèmes de gestion de la qualité des produits.
[23] Le système d'alerte rapide sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) géré par la Commission Européenne.

Les exportateurs kenyans mentionnent plusieurs bénéfices à la stratégie de mise en conformité avec les normes particulièrement strictes des grands distributeurs : (i) les marges sont plus importantes que celles obtenues sur un marché de gros classique ; (ii) la demande y est moins volatile ; (iii) les supermarchés fournissent un environnement programmable, établissant au début de chaque année un carnet de demande permettant à l'exportateur de planifier son approvisionnement. Enfin, (iv) les supermarchés fournissent eux-mêmes des informations à jour sur les exigences SPS.

On peut retenir de l'expérience kényane, en premier lieu, que le succès de la filière repose sur la réactivité et la capacité d'adaptation du secteur privé. L'industrie a adopté une stratégie de positionnement « haut de gamme ». Soutenu par les supermarchés européens et plus particulièrement anglais, l'industrie a su améliorer les conditions d'hygiène et innover dans les produits. L'adaptation rapide aux exigences de marché, telles que la demande croissante pour des produits semi préparés, l'adoption massive des bonnes pratiques et, des systèmes de contrôle qualité ISO et EUREPGAP (Banque Mondiale, 2005a), ainsi que la mise en œuvre d'un système de traçabilité complet ont permis à l'industrie de se positionner sur le marché de la très haute qualité.

Aujourd'hui, le secteur horticole kényan semble considérer l'évolution des normes comme une motivation supplémentaire pour conserver son avantage comparatif, plutôt que comme un obstacle (Jaffee, 2003). Cependant, des investissements importants ont dû être consentis, ce qui a impliqué la concentration et l'intégration verticale de la filière. Cette concentration était également inévitable pour répondre aux exigences croissantes de traçabilité des acheteurs. La conséquence de cette évolution de la structure industrielle a été la marginalisation des petits opérateurs.

Le secteur privé a joué un rôle moteur dans le processus de développement des capacités SPS au niveau national. Il a poussé le secteur public à améliorer son cadre réglementaire et institutionnel (Casquet, 2005). En 2006, le KEPHIS, service d'inspection du ministère de l'agriculture, obtient le statut d'autorité compétente pour le contrôle de conformité des fruits et légumes frais à l'exportation vers l'UE.[25] En 2006, la reconnaissance par GlobalGap, du code Kenya-Gap, établi en partenariat avec l'association des producteurs de produits frais, FPEAK, et le conseil des fleurs KFC (Garbutt, 2005), vient comme une récompense du respect des pratiques EUREPGAP par les opérateurs privés.

Enfin, l'expérience kényane suggère l'importance de développer des stratégies régionales. En janvier 2001, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda signent l'accord SQAMT, dans le cadre de l'établissement de l'East African Community.[26] Au titre de cet accord, les pays acceptent de mettre en place une politique commune de gestion du risque SPS.[27] En 2003, 490 normes sont harmonisées, et 160 concernent les produits alimentaires. La mise en commun des moyens et compétences en matière SPS permet de réduire les coûts, d'optimiser les mesures de contrôle et de bénéficier des expériences des autres membres. L'utilisation du service d'accréditation kenyan comme centre régional d'accréditation, la gestion transfrontalière des pestes animales et végétales en sont des exemples.

---

[24] La filière des fleurs coupées a connu le même développement, du point de vue des normes sociales et environnementales.

[25] Règlement CE 1148/2001

[26] Accord de libre échange signé entre la Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya en 2001. Le programme SQMT impose aux pays signataires la mise en place d 'un système harmonisé d'élaboration des normes SPS, ainsi que l'harmonisation des systèmes de contrôle, d'inspection, et de tests en laboratoire.

[27] Ils ont pour obligation d'adopter un système commun d'élaboration des normes et d'harmoniser les réglementations existantes ainsi que les systèmes de contrôle et d'inspection.

La filière horticole au Vietnam ; Le Vietnam dispose de conditions pédoclimatiques favorables à la culture d'une grande variété de fruits et légumes. L'horticulture est une activité à petite échelle contribuant aux revenus de nombreux ménages ruraux, et dont les produits sont en partie consommés localement et en partie exportés. Elle est caractérisée par un double système de production. D'un côté, le secteur traditionnel, assuré par de petits producteurs, reste le plus largement répandu au Vietnam. De l'autre, le système moderne est dominé par des entreprises d'Etat[28] et un nombre croissant d'entreprises privées (actuellement dix-huit). Ces entreprises s'approvisionnent auprès de petits producteurs par contrats (prix fixes au producteur) censés garantir un approvisionnement constant et de meilleure qualité ; elles réalisent les opérations de transformation et d'emballage des produits. Dans la pratique, ces contrats sont peu respectés, et peu de producteurs se conforment aux exigences sanitaires (Banque mondiale, 2006a).

Avant 1990, les principaux marchés d'exportation de fruits et légumes étaient les pays d'Union soviétique. Avec la dissolution de l'URSS, après 1990, les exportateurs vietnamiens ont dû trouver de nouveaux débouchés, en Asie − la Chine, le Japon, et la Corée du Sud (Unctad, 2007b)− ainsi que, plus faiblement du fait de la distance, en Europe et en Amérique du Nord (tableau 9) sur les produits frais.[29] Ils ont alors été confrontés à des exigences SPS nouvelles. Depuis 2000, les exportations vietnamiennes de fruits et légumes frais sont en augmentation. Leur expansion est néanmoins limitée par la difficulté des exportateurs à satisfaire aux exigences SPS des nouveaux marchés et à établir des relations commerciales durables avec les importateurs.

Sur le plan SPS, le secteur est soumis à deux contraintes majeures. D'une part, l'utilisation mal contrôlée de pesticides dans la production horticole limite les exportations vers les marchés disposant de réglementations sur les limites maximum de résidus (LMR) strictes, l'UE (directive 91/414), les Etats-Unis et le Japon (Food sanitation law, 2006). D'autre part, la présence de mouches dans le pays empêche les exportations de fruits frais vers l'Australie, le Japon et les Etats-Unis, ce parasite étant considéré comme une peste végétale dans ces pays.[30] Le risque de rejet aux frontières pour ces produits est important, et les pertes économiques associées, considérables.

Depuis 1999, le gouvernement a fait des efforts considérables pour se mettre en conformité avec les exigences sanitaires régionales dans le cadre de la mise en place d'une zone de libre échange entre les pays d'Asie du sud-est (accord ASEAN), ainsi que dans celui de l'accession du pays à l'OMC en janvier 2007.[31] En effet, l'accession implique la mise en conformité, *inter alia*, avec les accords SPS et OTC.

Ces efforts ont été couronnés de succès. En 2006, les exportations de fruits et légumes sont de $423 millions, soit 3,5% des exportations totales du Vietnam, contre seulement 0,78% en 1997 (tableau 9).

[28] Une douzaine, dont la plus grande, Vegetexco.
[29] Le terme produits frais comprend les fruits (litchis, ananas, mangues, ramboutan etc.) et les légumes (salades, concombre, pommes de terre, oignons, choux-fleurs).
[30] L'UE, par contre, autorise les importations de fruits et légumes frais en provenance du Vietnam, mais accompagnées de certificats phytosanitaires et soumises à inspection.
[31] Par ailleurs, au cours du processus politique menant à l'adhésion, le Vietnam s'est engagé dans des réformes structurelles profondes.

Tableau 9
Valeur des exportations de fruits et légumes[1] vietnamiens par destination, 2000-2006 (Millions US$)

Destination	2000	2002	2004	2006
Chine	13.6	71.3	76.4	201.6
en %	12%	41%	32%	48%
Etats-Unis	3.3	7.3	14.9	37.1
en %	3%	4%	6%	9%
UE 15	21	16.5	23.5	32.1
en %	19%	10%	10%	8%
Japon	11.9	15.6	25.7	27.2
en %	11%	9%	11%	6%
Taiwan, Chine	17.1	18.1	20.8	25.5
en %	15%	10%	9%	6%
Corée du Sud	22.9	13.7	28.5	19.1
en %	21%	8%	12%	5%
Fed Russie	2.5	5.2	5.8	15.2
en %	2%	3%	2%	4%
Hong Kong, Chine	5.6	5.1	6.8	12.7
en %	5%	3%	3%	3%
Autres	13.6	20.6	33.5	52.7
en %	12%	12%	14%	12%
Total	111.5	173.4	235.9	423.2

Source : UN COMTRADE
Notes : Fruits et Légumes sans les noix

L'expérience vietnamienne illustre en premier lieu, la nécessité pour la croissance à long terme des exportations de fruits et légumes de la mise en place d'un système de gestion des risques SPS intégré. Le gouvernement vietnamien impose ainsi aux producteurs, industriels et exportateurs, le recours au système HACCP. La législation relative à l'utilisation des pesticides pour les fruits et légumes et les additifs alimentaires a été renforcée. Enfin le gouvernement a investi dans des programmes de recherche, dans les capacités d'inspection et de certification, ainsi que dans des infrastructures de qualité.[32] Cependant, malgré les réformes récentes, le système de contrôle des réglementations reste handicapé par la fragmentation des décisions et le manque de coordination entre services nationaux, provinciaux et de district. Six ministères et leurs agences associées sont ainsi en charge du contrôle du risque sanitaire au Vietnam. La clarification des rôles, une meilleure communication et coordination entre les différentes institutions sont essentielles à la mise en place d'un système de gestion efficace.

En second lieu, le niveau d'exigence des marchés visés par la stratégie nationale de promotion de la filière implique un effort d'éducation et de formation des agriculteurs, qui représentent 70% de la population active vietnamienne.[33] Pour réduire leur vulnérabilité sur les marchés des pays

[32] Notamment des programmes d'identification de variétés plus résistantes aux maladies ou de molécules chimiques plus respectueuses de l'environnement.
[33] Le gouvernement a initié, en 1999, un programme de développement du secteur horticole, dont l'objectif est d'augmenter la quantité et la qualité des fruits et légumes de façon à satisfaire la demande domestique et à accroître les exportations. Dans cette optique, les surfaces cultivées ont largement augmenté et le secteur s'est orienté vers des cultures d'exportation plus lucratives −notamment tomates, concombres, et pousses de maïs. A l'horizon 2010, le programme prévoit une valeur d'exportations de fruits et légumes d'un milliard de dollars. Pour atteindre cet objectif, le secteur horticole est censé se concentrer sur les marchés préférentiels (en particulier la Chine) mais également améliorer ses positions sur les marchés des pays industrialisés.

industrialisés, il est fondamental que les producteurs aient une connaissance adéquate des exigences de qualité et de sécurité sanitaires des produits sur ces marchés. A cet égard, le gouvernement, et notamment le ministère de l'industrie, en collaboration avec les départements provinciaux, a joué un rôle important dans la diffusion d'information sur les normes SPS et la formation des agriculteurs à l'usage de techniques et procédés de productions horticoles adéquats. Certaines associations de producteurs sur les 8,597 recensées en 2004, offrent aussi des formations (nouvelles techniques HACCP, BPA, santé animale ou végétale).

Comme dans les études de cas précédentes, la coopération entre secteurs public et privé dans la définition des bonnes pratiques agricoles s'est révélée cruciale au Vietnam. En 2005, deux programmes sont lancés, pour l'amélioration de la compétitivité de la filière par la mise en application de nouvelles techniques de production, d'utilisation raisonnée des intrants, et de respect des conditions d'hygiène dans le traitement des produits.[34]
L'intégration verticale de la filière reste faible. Les producteurs de fruits et légumes sont très nombreux et dispersés sur l'ensemble du territoire. Les rares contrats liant les producteurs aux entreprises de transformation sont inefficaces. Ce manque d'intégration rend le processus de traçabilité, exigé par les marchés industrialisés, difficile à mettre en place.

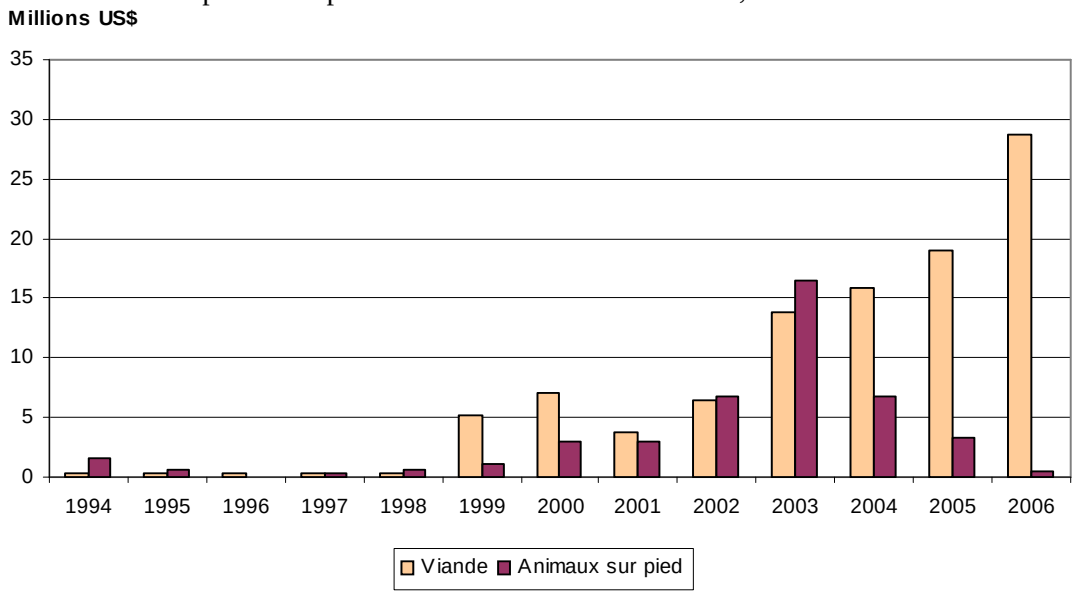
3.2.3. La filière élevage et viande au Niger et au Pakistan

Bien que le secteur de la viande et de l'élevage joue un rôle important dans l'économie pakistanaise, représentant, en 2004, 11% du PNB (Banque mondiale, 2006b), le pays n'a pas de tradition d'exportation de bétail ou de viande. Jusque récemment, les exportations de ce secteur se limitaient à la laine et au cuir. Ce n'est qu'en 1997, à la suite de la crise de la vache folle en Europe, que le Pakistan a pris pied sur ce marché. Depuis lors, les exportations du secteur ont crû rapidement, atteignant $20 millions en 2004, dont sept pour le bétail.
En 2006 les exportations de viandes s'élèvent à plus de US$ 28 millions (figure 4). Ceci reste modeste à l'échelle du commerce international, mais le potentiel du secteur est réel.

La production de bétail et de viande est assurée au Pakistan par de petites fermes mixtes, souvent mal équipées. Les techniques d'abattage des animaux, la préparation et la commercialisation de la viande restent largement traditionnelles. Les infrastructures sont non conformes aux normes d'hygiène minimales[35] avec un risque important de contamination microbiologique. L'autorité pakistanaise chargée du contrôle de la qualité et les normes a développé un code de bonnes pratiques pour les abattoirs, mais il reste peu mis en application. Dans de telles conditions, l'exportation, même vers des marchés aux exigences modérées, est hasardeuse.

[34] Le programme de BPA de Ho Chi Minh City, est lancé par plusieurs départements de ministères en partenariat avec des associations de producteurs et de consommateurs. Le second, le programme BPA de Tien Giang, est lancé par l'association de producteurs de fruits Vinafruit, avec le soutien d'agences gouvernementales, d'entreprises privées et d'instituts de recherche.
[35] Ainsi, la plupart des abattoirs n'ont pas ou peu d'accès à l'eau potable, et la chaîne du froid n'est pas respectée. Les équipement de stockage et transport sont limités.

Figure 4
Evolution des exportations pakistanaises de viande et animaux, en valeur entre 1994 et 2006



Source : Export Promotion Bureau of Pakistan, UNCTAD et UN COMTRADE

De plus, le secteur souffre de problèmes sanitaires sérieux, incluant la « maladie de la langue bleue » (FMD), endémique, et de multiples épidémies de grippe aviaire. Ces menaces sanitaires ont affecté les exportations pakistanaises de viande de bœuf et de poulet, vers le Moyen Orient. Ainsi, en 2001, la viande pakistanaise est interdite d'importation en Arabie Saoudite et aux Emirats Arabes Unis, deux clients majeurs, du fait du manque d'hygiène dans les abattoirs. En 2003, suspectant la présence d'ESB sur le territoire, l'UE a placé le Pakistan sur la Liste II des exportateurs, pour les exportations de boyaux de moutons.[36] En dépit de la faible taille du secteur, une amélioration énergique des conditions sanitaires lui permettrait de réaliser un potentiel d'exportation substantiel, notamment dans les exportations de viande Hallal à destination des pays du monde arabe.

Au Niger, pays essentiellement rural et l'un des plus pauvres de l'Afrique sub-saharienne, 85 % de la population vit de l'élevage, surtout extensif, et du commerce du bétail. C'est une activité traditionnelle utilisant très peu d'intrants permettant au secteur un taux de rentabilité élevé. En raison de la faiblesse des conditions sanitaires, la quasi totalité des exportations relève du bétail sur pied, et le Nigéria représente plus de 90 % du trafic (tableau 10).[37] En 2003, les exportations de moutons et chèvres, et de bovins sont les premières exportations en valeur après l'uranium, avec respectivement US$ 18,4 millions et US$ 16,7 millions (UN COMTRADE).

[36] Les exportations des pays de la Liste II sont limitées à certains pays de l'UE et s'inscrivent habituellement dans le cadre d'un schéma traditionnel d'échanges ou d'offre destinée à une minorité ethnique déterminée, présente sur le territoire d'un État membre. Par Décision 2001/4 de la Commission, les procédures communautaires d'importation ont été harmonisées et les importateurs doivent désormais se conformer aux mêmes règles. Celles-ci exigent de la part des organismes de certification des pays exportateurs, une autorisation de l'UE. Ces organismes doivent être agréés.

[37] La quasi-totalité des exportations vers le Nigéria se faisant par mouvements de troupeaux à travers la frontière, en dehors des points frontière contrôlés, une bonne partie de ce commerce n'entre pas dans les statistiques et rend plus difficile l'appréciation de son potentiel de croissance.

Tableau 10
Exportations de viande et animaux sur pied vers le Nigeria et totale entre 1995 et 2005 (en milliers US$ et % du total)

		1995	1997	1999	2001	2003	2005
Nigéria	Viande	-	7.2	63.1	14.7	17.8	16.1
	en %	-	80%	98%	96%	100%	81%
	Animaux	12,855	26,452	29,281	41,804	43,463	35,964
	en %	94%	91%	91%	96%	96%	98%
Total	Viande	-	9.1	64.0	15.2	17.8	19.9
	Animaux	13,603	28,914	32,119	43,744	45,140	36,736

Source : UN COMTRADE

Le Niger souhaite devenir exportateur de viande fraîche et de viande congelée pour la sous-région, voire pour l'exportation plus lointaine. Cela suppose la mise en conformité de son système sanitaire. La faiblesse des infrastructures d'exportation (abattoir, chaîne du froid etc.), mais surtout le faible niveau de préoccupation nationale dans ce domaine sont des contraintes à l'expansion de ce secteur.

On trouve au Pakistan et au Niger, la panoplie complète des problèmes structurels qui peuvent entraver le développement d'une filière agro-alimentaire. Aucun signal politique fort n'a été identifié. Les autorités techniques compétentes restent pénalisées par l'absence d'objectifs en matière de sécurité zoosanitaire, par l'insuffisance des textes législatifs, et par le manque de hiérarchie entre les services centraux et déconcentrés. Au Pakistan, la gestion SPS tombe sous la juridiction des départements de quatre ministères fédéraux et plusieurs agences provinciales.[38] Au Niger les pouvoirs publics n'ont pas de stratégie de valorisation des opportunités de marché. Le cadre législatif de base est en place, mais sans application effective.

Au Niger les services de contrôle sont, à l'heure actuelle, par manque d'effectif et de compétences, incapables de veiller au respect des réglementations. Au Pakistan, en revanche il existe un système de veille sanitaire, permettant une gestion des maladies endémiques et des épidémies. [39]

Dans le secteur de la viande, la quasi inexistence de la chaîne du froid et la vétusté de l'abattoir de Niamey rendent impossible le décollage d'un courant d'exportation de viande fraîche ou congelée vers les pays tiers. La construction d'un nouvel abattoir pourrait résoudre une partie du problème.[40] De plus, l'informalité des échanges entre les différents maillons de la chaîne est un frein puissant au développement d'une filière d'exportation. Sans contractualisation des échanges, le respect des normes sanitaires et de qualité n'a aucun sens.

Au Niger la majorité des opérateurs sont ignorants des opportunités et des exigences SPS des marché.[41] Le gouvernement et le conseil d'accréditation[42] ont mis en place un programme de diffusion

[38] Les ministères de l'Industrie, du Commerce, des Sciences et technologies, et de la santé.

[39] Le système PALDIS : Pakistan Automated Livestock and Disease Information System.

[40] Ce projet a été initié sous la direction d'un comité regroupant le ministère des ressources animale, la DPAF, le ministère du commerce et le ministère de l'urbanisme et de l'environnement, coût estimé à 5 milliards de francs CFA.

[41] Pour l'instant, un seul opérateur moderne, la société Vivanda Biodis, est capable de satisfaire aux exigences sanitaires des pays de la sous-région pour les exportations de viandes.

[42] La PNAC, Pakistan National Accreditation Council

de l'information, d'organisation de séminaires et de formation des acteurs. Les organisations de producteurs sont encore trop faibles. Dans le cadre du programme qualité de l'UEMOA, des campagnes de communication et des ateliers nationaux de formations (HACCP, ISO 9001) ont été organisés. Pour le Niger il semble que l'approche régionale, via l'UEMOA, soit la seule susceptible d'apporter des réponses aux carences constatées[43].

La majorité des abattoirs réglementés sont actuellement gérés par le gouvernement, dont le manque de moyens financiers ne permet pas de mettre leurs infrastructures aux normes, et donc d'envisager des stratégies d'exportation dynamiques. L'implication du secteur privé dans la gestion de la filière requiert vraisemblablement la privatisation des abattoirs. Ainsi, comme dans les autres études de cas, la question de la mise aux normes de la filière ne peut être envisagée séparément de celle de sa structure économique (privatisation et intégration verticale).

5 Conclusion

La multiplication des réglementations et normes privées dans le domaine sanitaire et phytosanitaire a un impact sur l'accès aux marchés des pays industrialisés pour les PED. Les normes agissent comme des obstacles à l'expansion de leurs exportations de produits frais périssables, soit parce que ces exportations sont rejetées ou soumises à des interdictions, soit parce que le coût de mise en conformité limite l'avantage comparatif de ces produits. Sans un effort d'adaptation majeur de la part des producteurs, la montée en puissance des normes risque, à terme, de faire apparaître deux circuits étanches : un circuit d'exportation de produits à forte valeur vers les pays consommateurs les plus exigeants, et un circuit de vente de produits de seconde qualité soit sur le marché local soit vers des marchés moins exigeants. Le résultat pourrait alors être une « trappe de pauvreté » pour les producteurs dans le second circuit.

De l'expérience de six PED en matière de mise aux normes et bonnes et mauvaises pratiques, retracée dans cet article, on peut mettre en évidence quatre points importants.

1- Tout d'abord, tous les secteurs ne sont pas affectés également par la prolifération des normes et des exigences sanitaires. Celles-ci sont particulièrement strictes pour les produits animaux (viande et produits de la mer) pour lesquels la mise en place de chaînes du froid fiables implique souvent des investissements considérables et une adaptation des méthodes d'opération non moins considérable. Le

[43] L'UEMOA Union joue un rôle majeur dans l'harmonisation des systèmes de gestion et contrôle des risques des Etats membres : analyse des risques, formation, information, alerte… Deux programmes sont susceptibles de favoriser l'émergence d'un système de contrôle du risque sanitaire au Niger. (I) Le Programme Qualité-UEMOA (Règlement régional n°01/2005/CM/UEMOA) initié en 2002 par l'UNIDO et financé par l'UE pour une durée de trois ans. En 2002 le ministère du commerce crée la Direction de la Normalisation, de la Qualité et de la Métrologie (DNQM). Elle est chargée de l'organisation et de la coordination des activités de normalisation, ainsi que de l'accréditation des laboratoires. Les pouvoirs publics doivent prendre le relais de tels projets afin d'assurer le fonctionnement et la pérennité des structures mise en place (Unido, 2006). (ii) Le programme spécial régional pour la sécurité alimentaire (PSRSA), lancé en août 2002, il prévoit la mise en place d'un dispositif réglementaire et institutionnel pour la sécurité zoosanitaire, phytosanitaire et la sécurité sanitaire des aliments. L'adoption de plusieurs textes juridiques43 communautaires, a stimulé le processus de révision des lois nigériennes, notamment la loi cadre d'élevage, ainsi que la restructuration des systèmes de contrôle et d'inspection (Banque mondiale, 2006d).

respect des normes pour les produits végétaux est potentiellement moins exigeant en termes d'investissements et représente donc une moindre barrière à l'accès au marché. Une analyse par étude de cas est donc justifiée.

2- Comme on l'a souligné dans l'article, la mise aux normes n'est pas du « tout ou rien » : il s'agit d'un effort de longue haleine d'amélioration des pratiques de récolte, de manipulation, de conditionnement et de logistique. Les PED, sont caractérisés par un manque de capacités techniques et administratives. Le cadre réglementaire et institutionnel de départ est faible, les lois sont obsolètes et non harmonisées avec les réglementations internationales ; les responsabilités en matière de sécurité sanitaire sont partagées entre plusieurs ministères. Les ajustements des capacités administratives et techniques ne peuvent être que progressifs. La prise de conscience généralisée en termes de sécurité SPS, la formation des acteurs publics et privés de la filière et le développement de codes de bonnes pratiques, sont une première étape, viennent ensuite, les mesures relatives à l'amélioration des infrastructures techniques et des équipements ainsi que l'ajustement du cadre législatif et administratif.

3- Au vu de l'expérience internationale, l'harmonisation des normes, que l'on retrouve souvent dans la bibliographie, n'apparaît pas forcément comme un objectif important ou réaliste en soi ; ce qui compte, c'est plutôt l'acceptabilité des méthodes de production locales comme conformes aux exigences −publiques ou privées− des acheteurs. Cette acceptabilité passe par la compréhension de ces exigences par tous les acteurs de la filière et par la coopération entre ces derniers et les acheteurs. La coopération dans le cadre d'une relation à long terme avec les acheteurs peut s'avérer cruciale, pour éviter −dans la mesure du possible− l'imposition d'exigences arbitraires et superflues ainsi que leur redéfinition incessante. En d'autres termes, l'objectif devrait être l'établissement de pratiques d'entreprise correctes *dans les deux sens*.

4- Bien souvent, les PED ont du mal à définir une stratégie nationale de sécurité SPS. Cela tient au fait qu'il n'y a pas de recours à une analyse des risques.[44] D'une part, ces pays ne disposent pas des moyens pour la mettre en œuvre de façon rigoureuse et systématique manquent et d'autre part surtout, il y existe des conflits d'intérêts sous jacents importants. D'un côté, se situent les intérêts des filières d'exportation, et la nécessité de les mettre en conformité avec les exigences SPS internationales. De l'autre, se situent les préoccupations domestiques de sécurité sanitaire de base (eau potable, virus HIV). Il est essentiel de prendre en compte cette dichotomie, pour la résolution des risques sanitaires à l'échelle nationale. Cela pose la question de l'établissement d'une stratégie nationale unique de contrôle des risques, qui permette le développement des filières, sans compromettre les préoccupations sanitaires domestiques (Brenton, 2007). Elle ne passe probablement pas par l'adoption d'un « grand plan » calqué directement sur les pratiques d'autres pays, car les meilleurs pratiques de l'un peuvent s'avérer les pires de l'autre. Il s'agit plutôt de mettre sur pied, au cas par cas, les institutions pouvant faciliter l'adoption de pratiques compatibles avec les exigences des acheteurs : institutions chargées de la dissémination de l'information, de programmes de formation des acteurs, des instances de cogestion associant producteurs, distributeurs, acheteurs et pouvoirs publics, de la facilitation de l'implication du secteur privé et de l'accès au crédit pour le financement des investissements nécessités par la mise aux normes une fois que ceux-ci ont été clairement identifiés par les acteurs et les acheteurs.

[44] L'analyse de risque se fonde sur (i) une évaluation rigoureuse du risque, probabilité d'occurrence, (ii) la gestion de ce risque, estimation des coûts et bénéfices des différentes mesures pour le réduire, et (iii) la communication du risque, s'assurer que les différentes parties ont connaissance des risques et des actions nécessaires pour le réduire.

Références

Banque Mondiale. (2001). Market Access for Developing Countries Exports.

Banque Mondiale. (2005a). Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports.

Banque Mondiale. (2005b). Tanzania's agro-food trade and emerging sanitary and phytosanitary standards: toward a strategic approach and action plan.

Banque Mondiale. (2005c). The role of standards under Kenya's export strategy. Banque Mondiale. (2006a). Vietnam, Food Safety and Agricultural Health Action Plan.

Banque Mondiale. (2006b). Pakistan's Agrobased Exports & Sanitary and Phyto-Sanitary (SPS) Compliance.

Banque Mondiale. (2006d). La Problématique sanitaire et phytosanitaire au Niger.

Banque Mondiale. (2006e). Uganda, Standards and trade: Experience, capacities, & priorities.

Beghin JC. Bureau JC. (2001) Quantitative Policy Analysis of Sanitary, Phytosanitary and Technical Barriers to Trade. Economie Internationale, 87, pp 107–130.

Brenton P. & Von Uexkull JE. (2007). Does Aid for Trade Really Work? forthcoming World Bank.

Cadilhon JJ. & al. (2003). Wholesale Markets and Food Distribution in Europe : New Strategies and Old Functions, Imperial College London press.

Casquet FH. & al. (2005). The role of Standards under Kenya's Export Strategy, World Bank.

Cerrex Ltd. (2003). Etudes des conséquences de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires sur les pays ACP, Etude CTA. 108 p.

Delgado CL. & al. (2003). Supply and demand in changing global markets, IFPRI.

Disdier AC. & Fontagné L. & Mimouni M. (2008). The impact of regulations on agricultural trade: Evidence from SPS and TBT agreements, American Journal of Agricultural Economics, 90.

Dolan C. & Humphrey J. (2001). Governance and trade in fresh vegetables : The impact of UK supermarkets on the african horticulture industry. Journal of Development Studies, 37, pp 147-176.

FAO. (1997). Lake Victoria fisheries study on fish quality improvement and related investment proposals.

Fontagné L. Mimouni M. and Pasteels J-M. (2005) Estimating the Impact of Environmental SPS and TBT on International Trade. Integration and Trade Journal, 22, pp 7–37.

Frohberg K. & al. (2006). EU food safety standards, traceability and other regulations: A growing trade barrier to developing countries' exports?, Brisbane, IAAE conference.

Gandal N. (2001). Quantifying the trade impact of compatibility standards and barriers: an industrial organization perspective, Editions K. Maskus and J. Wilson, pp. 137-153.

Garbutt N. (2005). Options for the development of national/sub-regional codes of good agricultural practice for horticultural products benchmarked to EurepGAP.

Henson S. & al. (2000). Food safety requirements and food exports from developing countries: the case of fish exports from Kenya to the EU, American Journal of Agricultural Economics, 82, pp. 1159-1169.

Henson S. (2003). Food Safety Issues in International Trade, Washington, Editions L. Unnevehr, IFPRI.

Henson S. & Mitullah W. (2004). Kenyan exports of nile perch: Impact of food safety standards on an export-oriented supply chain, World Bank.

Henson S. & Reardon T. (2005). Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system. Food Policy.

Henson S. (2006). The role of public and private standards in regulating international food markets, Bonn, International Agricultural Trade and Research Consortium symposium.

Jaffee S. (2003). From Challenge to Opportunity: Transforming Kenya's Fresh Vegetable Trade in the Context of Emerging Food Safety and other Standards in Europe, World Bank.
Jaffee S. & Henson S. (2004). Standards and agro-food exports from developing countries: rebalancing the debate, World Bank.
Jaffee, S. (2006). Sanitary and phytosanitary regulation: overcoming constraints, World Bank.
Kremer M. (1993). The O-Ring Theory of Economic Development, Quarterly Journal of Economics, 108, pp. 551–576.
Le Bigot C. Ribier V. (2004). Normes et commerce international. Editions du GRET.
Maskus K.E. & al. (2000). Quantifying the impact of technical barriers to trade. A framework for analysis, Mimeo, World Bank.
Maskus K.E. & al. (2005). The cost of compliance with product standards for firms in developing countries: an econometric study, Working Paper, Series 3590, World Bank.
Moenius J. (1999) Information versus Product Adaptation: The Role of Standards in Trade. Mimeo, University of California, San Diego.
Musonda F.M. & Mbowe W. (2001). The impact of implementing the SPS and TBT agreements: case of fish exports to the EU by Tanzania, Economics and Environment, Jaipur.
Otsuki T. et al. (2001). What Price Precaution? European Harmonization of Aflatoxin Regulations and African Groundnuts Exports. European Review of Agricultural Economics, 28, pp 263-283.
Ponte S. (2005). Bans, tests and alchemy: food safety standards and the ugandan fish export industry, Working Paper No.19, Danish Institute for International Studies.
UNCTAD. (2007a). Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets, DITC.
UNCTAD. (2007b). Challenges and opportunities arising from private standards on food safety and environment for exporters of fresh fruit and vegetables in Asia, DITC.
UNIDO. (2007). Standards compliance and conformity assessment for the development of sustainable trade in Africa, focus on key export sectors,
Unnevehr, L. (2000). Food Safety Issues and Fresh Food Products Exports from LDCs. Agricultural Economics, 23, pp. 231-240.
Unnevehr, L. (2002). Food Safety Issues in the Developing World, World Bank technical paper No. 469.
Wilson JS. Otsuki T. (2004). To spray or not to spray: pesticides, banana exports, and food safety. Food Policy, 29, pp 131-146.
Wilson JS. Otsuki T. (2001). Global Trade and Food Safety: Winners and Losers in a Fragmented System. World Bank, Policy Research Working Paper Series: 2689.