

Le petit exploitant agricole sur la voie du marché mondial – le cas du Kenya

La politique du commerce extérieur du Kenya est axée sur la création d'un environnement favorable à la promotion de ses produits sur le marché international, notamment dans les pays développés, ainsi qu'en Afrique. Les pays voisins d'Afrique orientale et australe (COMESA) restent les principaux destinataires des exportations de produits manufacturés alors que l'Union européenne est le principal destinataire des exportations agricoles du Kenya qui concernent notamment les petits paysans. Les principales cultures d'exportation sont les fleurs coupées, le thé, les légumes à cosse, le café et les fruits.

Agayo Ogambi
Manager, Trade Point Kenya
Kenya National Chamber of Commerce and Industry
Nairobi, Kenya
agayoo@yahoo.com

Les marchés d'exportation des produits kenyans se sont transformés avec le temps suite à l'évolution du cadre stratégique et notamment suite à l'abandon des politiques restrictives de substitution des importations caractérisées par des mesures de réglementation telles que l'application de taux élevés de protection effective, le contrôle des prix et des changes et l'attribution de permis d'importation qui restreignaient l'importation de moyens de production.

En outre, l'intégration régionale et les accords bilatéraux offrent maintenant un accès aux principaux marchés et blocs commerciaux. À titre d'exemples, on peut citer, entre autres, la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), le Marché commun de l'Afrique orientale et occidentale (COMESA), l'accord de partenariat ACP/UE de Cotonou et l'initiative AGOA.

Le COMESA constitue le principal marché à l'exportation du Kenya et absorbe environ 35 pour cent des exportations totales, suivi par l'Union Européenne qui en absorbe environ 30 pour cent. Comme dans la plupart des pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, les exportations du Kenya sont essentiellement composées de denrées de base, principalement le thé, le café et les produits horticoles, plus le tourisme. L'agriculture participe à hauteur de 70 pour cent aux exportations de marchandises et 33 pour cent de la production du secteur manufacturier reposent sur des produits agricoles.

Au Kenya, pendant longtemps et aujourd'hui encore, l'agriculture joue un rôle vital pour le développement national et représente 60 pour cent des emplois au niveau national, 75 pour cent des exportations de marchandises et 60 pour cent des gains à l'exportation. Par ailleurs, ce secteur contribue directement à environ 25 pour cent du produit national brut (PNB) et indirectement à environ 27 pour cent de ce même PNB.

Dans le pays, la majeure partie des forces intermittentes et des faiblesses globales du PNB et de la croissance du revenu peut-être attribuée aux fluctuations des performances agricoles. Par exemple, ces dernières années, le taux de croissance de

ce secteur est passé de 1,3 pour cent en 2001 à 0,7 pour cent en 2002 (contribuant ainsi, en partie, au ralentissement de l'économie générale dont les performances sont passées de 1,2 à 1,1 pour cent pendant cette même période) avant de remonter à 1,7 pour cent en 2003.

Le pays compte plus de 4 millions de petits paysans et environ 72 000 grands exploitants agricoles. Parmi eux, les horticulteurs exportent de 3 à 4 pour cent de la production horticole (Source : ministère de l'Agriculture, 2005). À la fin des années 1990, le Kenya exportait 75 produits horticoles, non seulement sous forme de produits bruts mais également sous forme de légumes préemballés et pré-épluchés (Dolan and Humphrey, 2000). Le pays se classe actuellement parmi les cinq premiers exportateurs de produits horticoles du monde.

Exportations du Kenya vers les marchés internationaux

Comme les exportations du Kenya vers l'UE sont surtout agricoles, les normes et règlements concernant la qualité des intrants (semences, engrais et produits agrochimiques) et produits agricoles sont cruciaux pour la conformité avec les exigences sanitaires et environnementales du marché européen et des autres marchés internationaux.

Compte tenu de l'économie de marché et de ses implications, les pays consommateurs exigent que de nombreux produits (nationaux ou importés) répondent à des normes minimales de qualité, de santé et de sécurité. Ces normes sont particulièrement importantes en ce qui concerne les produits de santé et les produits alimentaires d'origine agricole, et beaucoup entrent dans la catégorie des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Alors que ces dernières visent à protéger les êtres humains ou les animaux des risques résultant de la présence d'additifs, de contaminants, de toxines ou de maladies, et à protéger tout pays importateur de l'entrée, de l'implantation et de la prolifération de nuisibles, d'organismes porteurs ou vecteurs de maladies, elles peuvent

également constituer des obstacles pour le commerce.

Conséquences des mesures SPS et des obstacles techniques pour l'entrée sur le marché UE. D'une manière générale, ces mesures SPS posent plusieurs problèmes. En premier lieu, le traitement préférentiel n'est pas accordé dans les domaines couverts par les normes SPS. En deuxième lieu, il est difficile pour les exportateurs de produits agro-alimentaires de se conformer à ces normes et ces difficultés sont aggravées par la multiplicité des exigences liées aux différents marchés. La conformité aux exigences sanitaires et environnementales entraîne des coûts considérables (Professeur Otieno Odek). Enfin, la façon dont les normes sont fixées et le processus de contestation de leur légalité posent d'énormes problèmes aux pays ne disposant pas de moyens technologiques et de techniques de négociations suffisants. Le fait qu'un exportateur d'un pays ne réponde pas aux normes exigées a des répercussions sur tous les autres exportateurs de ce pays – règlement qui est particulièrement injuste. Les mesures SPS et leurs règlements respectifs ayant d'importantes répercussions sur les exportations du Kenya vers l'UE sont les suivants : exigences sanitaires, étiquetage sanitaire, autorisation (pour la faune et la flore : norme pour la santé humaine et quotas pour les produits sensibles).

Exigences des supermarchés. La législation communautaire européenne et les exigences des supermarchés ont entraîné une concentration du commerce d'exportations de légumes frais entre les mains de quelques grandes entreprises si bien que la production est maintenant assurée par de grandes exploitations agricoles dont beaucoup appartiennent aux exportateurs (Dolan et al., 1999). Ces tendances ont marginalisé les petits et moyens exportateurs et les petits agriculteurs. Les grandes chaînes de supermarchés sont en faveur d'un système de commercialisation qui leur permettrait de ne s'approvisionner qu'auprès de grandes exploitations agricoles capables de leur garantir la sécurité d'approvisionnement et de

répondre aux spécifications détaillées de produits qu'elles demandent. Les effets probables de ces mesures sont les suivants :

- diminution de la production à l'exportation et augmentation des coûts de production,
- accroissement du risque de gaspillage et de mauvaises récoltes,
- exclusion des petits exploitants agricoles de la chaîne d'approvisionnement,
- exclusion par les importateurs des exportateurs qui s'approvisionnent auprès des petits agriculteurs,
- exclusion des petits agriculteurs par les exportateurs lorsque d'autres sources d'approvisionnement existent,
- augmentation des coûts des intrants (plus de produits chimiques et de contrôles coûteux que les petits exploitants agricoles n'auront pas les moyens de se procurer).

Les petits exploitants agricoles sont donc plus exposés dans la mesure où ils doivent passer par des agents, des intermédiaires et des courtiers qui les exploitent en les sous-payant. De plus, ils ont besoin d'une assistance technique et commerciale et d'une aide à la gestion générale pour pouvoir répondre aux exigences liées à la participation au marché de l'exportation. Pour être durable, la production des petits exploitants agricoles doit être structurée autour d'associations ou d'organisations en chaîne.

Les règles de plus en plus rigoureuses de l'UE concernant les limites maximales de résidus (LMR) et la pression sociale et environnementale du public sur les exportateurs de produits horticoles ont eu une incidence à la fois positive et négative sur les producteurs. Ces règles ont profité aux travailleurs en leur donnant accès à de meilleurs soins de santé. Elles ont en outre favorisé le développement technologique. Sur le plan négatif, les exigences LMR ont été une entrave majeure pour les petits agriculteurs et ont contribué au déclin du rôle qu'ils jouaient dans ce secteur.

Exigences de traçabilité. Cependant, l'aspect le plus critique est celui de l'exigence de traçabilité, qui compte parmi les exi-

gences les plus récentes et qui sera l'une des plus difficiles à satisfaire par les exportations agricoles du Kenya vers l'UE. Elle devrait influencer les échanges de trois façons (CTA, 2003):

- Pour échapper aux accusations de transgression des règlements protégeant la santé des consommateurs, les distributeurs refuseront de s'approvisionner auprès d'importateurs qui ne peuvent garantir la sécurité des aliments et la traçabilité des produits expédiés.
- Pour montrer qu'ils ont pris toutes les précautions possibles, les importateurs exigeront des exportateurs qu'ils adoptent des règles de « bonne pratique », depuis le champ cultivé jusqu'au point d'embarquement – avec certification par des organismes indépendants.
- Pour assurer la traçabilité et la sécurité sanitaire des aliments destinés à l'exportation, les exportateurs réduiront leur approvisionnement auprès des producteurs qui ne peuvent adopter des pratiques agricoles conformes.

C'est à ce problème particulièrement ardu que sont confrontés les petits producteurs horticoles. En effet, dans la mesure où il leur manque les capitaux nécessaires à la mise en œuvre de « bonnes pratiques agricoles », il y a des chances pour qu'ils soient tenus à l'écart du marché. Alors que les grandes entreprises commerciales disposant de capitaux suffisants sont déjà engagées sur la voie de la conformité, ces moyens financiers font défaut à des milliers de petits agriculteurs et seul l'État, en collaboration avec le secteur privé, peut leur venir en aide. Selon des sources sectorielles, 2,4 milliards de shillings kenyans sont nécessaires d'urgence pour satisfaire certaines conditions, notamment à celles qui sont imposées par les chaînes de supermarchés. À la suite de l'adoption de la règle de traçabilité, on craint que les petits exploitants agricoles, qui produisent environ 60 pour cent des produits horticoles exportés vers l'Europe, soient tenus à l'écart de ce marché lucratif.

Parmi les autres problèmes rencontrés, il convient de mentionner :

- les systèmes de certification et programmes d'essais essentiellement fournis par des entreprises étrangères, ainsi que le coût des essais et de la certification ;
- l'accès à l'information concernant les meilleures pratiques ou meilleurs critères du secteur, notamment pour les petites et moyennes exploitations agricoles.

Une récente étude de la Banque mondiale (2004) intitulée « Growth and Competitiveness in Kenya » (croissance et compé-



Photo: GlobalAware

Les exportations kenyanes vers l'UE doivent satisfaire à ses normes sanitaires et environnementales.

tivité au Kenya) confirme ce scénario. Selon ses conclusions, pour 4 à 5 000 petits ou moyens producteurs de fleurs coupées dont la production représente de 5 à 13 pour cent des exportations totales et qui appartiennent en grande partie à la communauté autochtone, « l'avenir est incertain ».

Selon les estimations du Kenya Flower Council, l'industrie horticole du Kenya, qui pèse 290 millions de dollars US, pourrait subir ses pertes les plus lourdes en 2005 à la suite de la mise en œuvre des nouvelles règles commerciales par l'Union européenne. Les premières victimes risquent d'être les petits exploitants agricoles qui ne disposent pas de la logistique nécessaire pour assurer la traçabilité.

Les producteurs de fleurs sont confrontés au problème de la production éthique et de la responsabilité sociale. Les consommateurs exigent que les producteurs respectent la loi, le code international du travail et les conventions des droits de l'homme.

Les multinationales et le secteur horticole. Les importateurs de produits horticoles des pays industrialisés ont désormais envahi le secteur horticole du Kenya. Les importateurs, qui contrôlent jusqu'à 40 pour cent du marché de l'exportation, menacent de fermer l'accès au marché lucratif de l'UE aux petits exploitants agricoles. Pourtant, ces investisseurs avaient contribué à faire en sorte que les exportations kényanes de fruits et légumes frais et de fleurs coupées à destination des supermarchés européens atteignent les 24 milliards de shillings kényans. Dans son rapport, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) déclare que, dans les années 1990, les petits exploitants agricoles produisaient 70 pour cent des légumes et des fruits exportés par le Kenya, mais que parallèlement à la croissance des exportations, ce pourcentage a régressé. Selon ce rapport, à la fin des années 1990, 40 pour cent des produits horticoles provenaient d'exploitations louées directement par des importateurs de pays développés ou leur appartenant. 42 pour cent supplémentaires de la production étaient assurés par des grandes exploitations agricoles commerciales alors que les petits exploitants agricoles se partageaient les miettes de la production, soit 18 pour cent.

Au Kenya, le principal sujet de préoccupation en ce qui concerne l'accès au marché est la mise en place de règles et de mesures disciplinaires qui soient véritablement équitables pour les pays importateurs comme pour les pays exportateurs de produits alimentaires, ainsi que pour les pays développés et les pays en déve-

loppement. Dans les négociations avec l'OMC et les négociations ACP-UE, le Kenya cherche à optimiser les possibilités d'accès aux marchés et à faire en sorte que la structure tarifaire contraignante pour les membres de l'OMC soit plus uniforme.

Rôle du gouvernement et des associations

Sur le marché national, malgré un budget limité mais avec l'aide de bailleurs de fonds, le ministère de l'Agriculture a adopté des mesures visant à assurer la conformité aux exigences du marché. Le personnel du ministère prépare un programme de formation visant à s'assurer que les exportateurs et les petits exploitants agricoles maîtrisent parfaitement les problèmes de limites maximales de résidus, de traçabilité et de normes sanitaires et phytosanitaires. À ce jour, le gouvernement a formé 1 400 groupes d'exploitants agricoles et 164 agents de vulgarisation agricole.

Le gouvernement a également créé l'autorité de développement de la culture horticole (Horticultural Crop Development Authority) et les services d'inspection de la santé végétale (Kenya Plant Health Inspectorate Services – KEPHIS), un organisme de réglementation visant à coordonner toutes les questions relatives aux nuisibles et maladies des végétaux et à créer des laboratoires destinés à contrôler la qualité et les niveaux de résidus toxiques dans les végétaux et le sol, ainsi que dans les produits d'origine végétale et animale. Le respect des mesures SPS est une affaire complexe et coûteuse, c'est pourquoi les services KEPHIS devraient bénéficier du soutien de bailleurs de fonds.

Par ailleurs, dans son souci de soutenir, renforcer et asseoir les marchés pour les exportateurs, le gouvernement négocie avec l'UE pour s'assurer qu'en protégeant la santé humaine, animale et végétale dans l'UE, la réglementation est élaborée et mise en œuvre de manière à réduire au minimum les obstacles commerciaux placés sur la route des fournisseurs travaillant à échelle relativement réduite dans les pays les moins développés et les pays en développement.

Des associations sectorielles telles que l'association des exportateurs de produits frais du Kenya (Fresh Produce Association of Kenya – FPEAK) préparent un code de bonne pratique destiné à améliorer la qualité des produits horticoles locaux destinés à l'exportation sur les marchés de l'UE. La bonne pratique agricole (Good Agricultural Practice – GAP) du Kenya sera comparée à la norme EurepGAP (Euro Retailer Produce Working Group for Good

Agricultural Practices). Cette norme impose au secteur horticole une liste de 400 conditions à remplir.

Grâce à sa connaissance des nouveaux problèmes auxquels est confronté le secteur horticole, FPEAK a élaboré de nouvelles stratégies visant à les résoudre. La Chambre de Commerce et d'Industrie du Kenya aide les petits exploitants agricoles à explorer leurs marchés et à les étendre. Le grand problème reste le manque d'accès à l'information, la dispersion du marché et les liens conditionnels du marché, l'insuffisance de l'infrastructure et des ressources permettant d'aider les petits exploitants agricoles à accéder aux marchés internationaux.

Dans le cadre des actuelles négociations du nouvel accord de partenariat ACP-UE, le Kenya cherche à obtenir de meilleures conditions d'accès aux marchés et la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires. Toutefois, le gouvernement est confronté à un problème de taille, celui qui consiste à traiter de questions de normes privées telles que celle de l'Euro Retailer Produce Working Group's Good Agricultural Practices (EurepGAP), conçues par certains des plus importants détaillants de fruits et légumes frais de l'UE, y compris les chaînes de supermarchés, qui constituent le gros des acheteurs de produits horticoles frais du Kenya.

Sur le front des négociations, alors que le gouvernement est en position de négocier un certain nombre de points avec l'UE, les commerces de détail et les supermarchés européens qui n'ont aucune condition préalable à poser pour les négociations posent néanmoins un grave problème aux petits exploitants agricoles, mais également aux gouvernements.

Conclusions

La conformité aux normes internationales exige des exploitants agricoles qu'ils investissent dans des pratiques de gestion intégrée de la production et les principes de la norme EurepGAP. Les protocoles du système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques et les normes exigeant de meilleures techniques de gestion de l'approvisionnement au niveau de l'entreprise, de meilleurs systèmes d'enregistrement et un meilleur équipement, y compris au niveau des systèmes d'étiquetage détaillé et de traçabilité, posent un problème aux exploitants agricoles et plus particulièrement à ceux qui ne disposent pas des ressources financières et humaines nécessaires et qui doivent améliorer leurs produits et leurs techniques de production/d'exploitation agricole pour répondre aux exigences des marchés internationaux.