

Est-ce que le référentiel EurepGAP marginalise les exploitants agricoles pauvres ?

De nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont tenté de réduire la pauvreté et d'obtenir des taux de croissance plus élevés en diversifiant leurs exportations, c'est-à-dire en s'écartant des denrées primaires au profit de produits non traditionnels pour lesquels les tendances du marché sont plus favorables.

L'exportation de produits horticoles est devenue une des expressions les plus dynamiques de ces efforts de diversification agricole et cadre bien avec le soutien accordé par les bailleurs de fonds au commerce faisant appel à une main-d'œuvre abondante.

Solomon Asfaw
Université Leibniz de Hanovre
Faculté d'économie et de gestion
Hanovre, Allemagne
solomon@ifgb.uni-hannover.de



Photo: Asfaw

Au fil du temps, le secteur horticole du Kenya est devenu un des sous-secteurs les plus importants du secteur agricole. Aujourd'hui, l'horticulture représente environ 10 pour cent du PIB agricole qui représente lui-même 25 pour cent du PIB national. Elle emploie directement et indirectement 2,5 millions de personnes. Au Kenya, ce sous-secteur connaît une croissance considérable (20 pour cent par an en moyenne en termes de superficie, de production et de gains) depuis 35 ans. Cette tendance a permis au secteur de contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en matière de création d'emplois, d'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'accroissement des gains en devises étrangères. En 2003, la production horticole totale a été de 4,35 millions de tonnes métriques (MT), pour une valeur de 54 milliards Ksh (1 dollar US = 72 Ksh – shillings kenyans) dont 28,8 en gains à l'exportation. La majeure partie de ces gains sont allés aux petits exploitants dont le nombre est d'environ 1,8 million. Il est intéressant de noter que les exportations sont passées de 1 477 MT en 1968 à environ 166 000 MT en 2004, la grande majorité (89,4 %) des produits étant destinés à l'Europe et plus particulièrement au Royaume-Uni qui se taille la part du lion. La croissance rapide des exportations de produits horticoles est due à plusieurs facteurs.

- Premièrement, le traitement préférentiel, en vertu de la Convention de Lomé entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) d'une part et l'UE d'autre part offre un accès privilégié aux fleurs et aux légumes du Kenya sur le marché européen.
- Deuxièmement, la demande soutenue de produits horticoles due aux revenus européens élevés (et qui vont croissant) constitue un marché stable et en progression pour les producteurs kenyans.
- Troisièmement, la situation de Nairobi comme centre de transport aérien entre l'Europe d'une part et la région orientale et australe de l'Afrique d'autre part, ainsi que le rôle joué par le Kenya en tant que destination touristique majeure, fait que le trafic aérien vers le nord est suffisant pour assurer le transport des produits exportés.
- Enfin, la présence d'un nombre considérable d'investisseurs locaux et internationaux, notamment dans le secteur des fleurs coupées, constitue un avantage supplémentaire pour le Kenya (Markandya et al., 1999 ; voor den Dog, 2003).

Malgré la réussite apparente enregistrée au cours de la dernière décennie, des sources du ministère kenyan de l'Agriculture ont révélé que de nombreux problèmes continuent de se poser et qu'ils freinent la production et la commerciali-

Évolution des normes privées de sécurité des aliments dans l'Union européenne

Les consommateurs européens ont de plus en plus conscience des conséquences des résidus de pesticides pour la santé. Même ceux qui ne font pas partie du mouvement croissant en faveur des « aliments biologiques » (qui est plus fort en Europe qu'aux États-Unis) se méfient de plus en plus des produits chimiques agricoles (Dolan et al., 1999). En 1990, le Royaume-Uni a adopté une loi sur la sécurité des aliments (Food-safety Act) obligeant les détaillants en alimentation à faire preuve de « toute la diligence nécessaire » pour s'assurer que les produits qu'ils vendent sont sans danger, en conséquence de quoi la grande distribution a élaboré des codes d'éthique professionnelle. En pratique, cela revient à dire que la grande distribution joue un rôle plus actif dans l'imposition de critères de production des aliments tout au long de la chaîne d'approvisionnement et va jusqu'à suivre et contrôler la production horticole dans les pays en développement (Dolan et al., 1999).

Bon nombre des normes de qualité et de sécurité des aliments appliquées par les détaillants de l'Union européenne ont été harmonisées, les plus importantes étant celle du British Retail Consortium (BRC) et le référentiel du groupe de travail de la grande distribution européenne sur les bonnes pratiques agricoles (EurepGAP). Les entreprises qui fournissent des produits alimentaires de marque, frais et transformés, utilisent la norme BRC, qui est appliquée depuis 1996 et qui couvre les exigences de qualité et de sécurité de base, y compris l'analyse des dangers et la maîtrise des points critiques (HACCP – Hazard Analysis Critical Control Point). EurepGAP s'impose rapidement comme la référence en matière de garantie de la qualité et de la sécurité des aliments chez l'exploitant et suscite un intérêt considé-

L'auteur

Solomon Asfaw est titulaire d'un diplôme (B.Sc.) en économie agricole obtenu à l'université d'Alemaya (Éthiopie) et d'un diplôme (M.Sc.) en économie horticole obtenu à l'université de Hanovre (Allemagne). Depuis 2004, il prépare un Ph.D. (attaché de recherche) en économie à la faculté d'économie et de gestion de l'université de Hanovre. Il a participé pendant trois ans à des projets de développement pour World Vision International/Éthiopie.

nable en Europe. C'est un modèle de garantie in situ qui est présenté aux producteurs d'aliments frais comme une norme obligatoire, est considéré comme une condition d'accès aux marchés de l'UE et a peu de chances de présenter des avantages en matière de prix. Les protocoles détaillés de production d'EurepGAP ont initialement été préparés pour les fruits et légumes et ils s'appliquent aujourd'hui aux fleurs et aux céréales.

Un nombre croissant d'entreprises européennes et britanniques de grande distribution alimentaire, parmi lesquelles Sainsbury's, Tesco, Safeway, Coop Italia, les marchés de gros belges, Waitrose et Kesko, ont adopté le référentiel EurepGAP. Elles s'intéressent avant tout à la sécurité des aliments, mais les protocoles traitent également d'un certain nombre de questions concernant l'environnement, la santé et la sécurité professionnelles, les procédures de traitement des plaintes et les audits internes. Un organisme de certification indépendant et accrédité effectue des audits de conformité au référentiel EurepGAP auprès des agriculteurs. Un audit annuel annoncé est obligatoire et, par ailleurs, 10 pour cent des agriculteurs font l'objet, tous les ans, d'un audit non annoncé. Selon les conditions du règlement EurepGAP, le niveau de maîtrise de la qualité n'est atteint que lorsque tous les membres du groupe appliquent systématiquement les clauses précisées dans le manuel (EurepGAP 2003).

EurepGAP offre quatre possibilités aux producteurs qui cherchent à obtenir la certification. En vertu de l'Option 1, un exploitant agricole fait une demande de certification. Il doit effectuer un autocontrôle interne et se soumettre à un contrôle externe effectué par un organisme de certification accrédité par EurepGAP. En vertu de l'Option 2, un groupe d'exploitants agricoles fait une demande de certification collective. Chaque exploitant doit mettre en place un système de gestion et de contrôle interne, effectuer des autocontrôles individuels et des contrôles internes collectifs avant de faire l'objet d'une vérification externe effectuée par un organisme de certification. En vertu des Options 3 et 4, des exploitants individuels ou des groupes d'exploitants ayant déjà mis en œuvre une autre norme peuvent demander un « EurepGAP benchmarked scheme certificate » (EurepGAP 2003).

Les producteurs à petite échelle et le référentiel EurepGAP

La prolifération des normes de sécurité des aliments et leur rigueur accrue est une source d'inquiétude dans de nombreux pays en développement et pour



Les grosses exploitations agricoles sont mieux armées pour répondre aux attentes de la grande distribution en matière de qualité et de sécurité des aliments.

sation au niveau national, régional et international. Au nombre de ces problèmes, citons la diminution de la productivité par unité de surface, les carences de l'infrastructure, l'insuffisance de l'approvisionnement en électricité dans les zones rurales et l'inefficacité du marché, la mauvaise gestion des informations de commercialisation, l'accès limité au crédit pour les petits producteurs et la rigueur des normes dynamiques du marché à l'exportation.

Les producteurs sont confrontés à de nouveaux problèmes liés à l'évolution de la structure de la demande des consommateurs et à la transformation du marché de détail alimentaire en Europe. Les détaillants dans l'Union européenne imposent des critères mondiaux pour la production d'aliments frais et demandent à ses fournisseurs de certifier leurs produits selon des normes de qualité et de sécurité des aliments. On est par conséquent en droit de se demander si les petits exploitants agricoles disposent des ressources et des compétences nécessaires pour se conformer à ces normes. Par ailleurs, le coût de mise en œuvre de ces dernières peut chasser la plupart des producteurs du marché lucratif de l'exportation de produits frais.

ceux qui sont en faveur d'une meilleure intégration de ces pays dans le système de commerce mondial. À l'image de changements plus larges apportés au régime commercial applicable à divers produits agricoles et alimentaires, on craint que les mesures de sécurité des aliments soient utilisées comme outil protectionniste offrant une justification « scientifique » à l'interdiction d'importer certains produits ou à la discrimination dont ces importations font l'objet en leur appliquant des normes plus rigoureuses et/ou en les soumettant à un cadre réglementaire plus strict que pour les producteurs nationaux (Jaffee, 2004). Même si les normes ne sont pas intentionnellement utilisées pour soumettre les importations à une forme de discrimination, on craint que leur complexité croissante et le manque d'harmonisation entre les pays continuent de freiner les efforts commerciaux des pays en développement. Il est également à craindre que de nombreux pays en développement ne disposent tout simplement pas des compétences administratives, techniques et scientifiques nécessaires pour se conformer aux nouvelles exigences qui constituent des obstacles potentiellement insurmontables à court ou moyen terme. Le problème, notamment pour les producteurs à petite échelle, est que les exportations horticoles sont de plus en plus concurrentielles et complexes. Le rôle croissant de la grande distribution et l'importance accrue de la certification de la sécurité des aliments risquent d'entraîner un regroupement du secteur de l'exportation des fruits et légumes dans la mesure où seuls les exportateurs les plus puissants peuvent offrir la réputation, la documentation et les volumes aujourd'hui exigés par la grande distribution. Il est bien plus facile à une entreprise de grande distribution ou à un exportateur de s'assurer de la conformité des méthodes de production d'une poignée d'exploitations agricoles de moyenne ou large importance que de suivre 100 ou 200 exploitations à petite échelle. Le concept de « traçabilité » a pris de l'importance. Le producteur initial ne peut être tenu responsable de problèmes de qualité ou de pesticides résiduels que si l'origine d'un lot donné de produits peut être déterminée.

Des estimations remontant au début des années 1990 donnent à penser que les petits exploitants assuraient plus de la moitié de la production de fruits et légumes destinés à l'exportation. Plus récemment, Dolan et Humphrey (2000) montrent que la difficulté d'assurer la conformité avec les exigences de sécurité et de qualité des aliments imposées par la grande distribution et d'autres acheteurs écarte progressivement les petits exploi-



Photos: Asfaw

tants de la production destiné à l'exportation. Ils font valoir que ces exigences poussent les exportateurs à cultiver leurs propres produits ou à se les procurer auprès de grosses exploitations agricoles. Selon les entretiens qu'ils ont eus avec quatre gros exportateurs, 18 pour cent seulement des légumes destinés à l'exportation sont produits par de petits exploitants.

Un autre point de vue, moins pessimiste, souligne les possibilités offertes par l'évolution du cadre normatif et montre que selon toute vraisemblance certains acteurs sauront en tirer parti. Selon ce point de vue, les normes de sécurité peuvent « servir de catalyseur » et la nécessité de s'y conformer peut contribuer à moderniser les chaînes d'approvisionnement des produits d'exportation à partir des petits exploitants et à clarifier le rôle de gestion nécessaire et approprié du gouvernement. Ils soutiennent par ailleurs que la conformité aux normes de sécurité offre un large éventail d'avantages potentiels aux petits exploitants agricoles.

En se conformant aux normes, les exploitants peuvent s'attendre à améliorer leur productivité et à produire des fruits et légumes de bonne qualité. Cela contribuera à réduire les niveaux de produits refusés par les acheteurs et à augmenter les revenus des producteurs. Autre avantage non négligeable, les changements imposés en matière d'utilisation des pesticides

Pulvérisation dans une petite exploitation agricole avant (en haut) et après l'adoption du référentiel EurepGAP.

et de pratiques d'hygiène ne peuvent avoir qu'un impact positif sur la santé et l'environnement. La conformité aux normes garantit également aux exploitants un accès au marché et un revenu stable. De plus, l'intérêt accru accordé à la diffusion et l'adoption des « bonnes pratiques » dans le domaine de l'agriculture pourra avoir des retombées sur la sécurité des aliments et sur la santé agricole dont pourront

bénéficier les consommateurs locaux. Selon les partisans de cet argumentaire, on est en droit de penser que le processus de conformité aux normes pourra constituer, à long terme, la base d'un commerce plus durable et plus rentable dans lequel, il faut bien l'admettre, il y aura des gagnants et des perdants. Cet argument est rarement repris dans la documentation. Plusieurs articles soutiennent plutôt le premier point de vue selon lequel les exploitants agricoles les plus pauvres sont exclus d'une chaîne d'approvisionnement à forte valeur ajoutée, comme en témoignent plusieurs exemples empiriques africains.

Quel est le prix de la conformité au référentiel EurepGAP?

Selon des données communiquées par le secrétariat de FoodPlus, dans l'ensemble du Kenya, 34 producteurs à grande échelle et dix groupements de petits exploitants (210 membres) bénéficient de l'accréditation EurepGAP accordée par différents organismes de certification des fruits et légumes (Options 1 et 2, respectivement). La mise en œuvre du référentiel EurepGAP a été très coûteuse (investissement de capitaux, accroissement des effectifs et des informations de gestion à intégrer) pour les petits exploitants travaillant à l'exportation. Il a été demandé aux pro-

ducteurs d'investir dans la construction et l'amélioration de structures matérielles telles que des toilettes et des douches, des locaux de stockage des produits chimiques et des engrais, des hangars de triage et de refroidissement, des vêtements de protection et des bureaux. Ces coûts ont constitué un obstacle important qu'il a fallu franchir pour assurer la conformité EurepGAP.

Selon une estimation de l'auteur, l'obtention de l'accréditation EurepGAP a coûté environ 37 000 Ksh à chaque membre d'un groupement. La majeure partie de cet investissement a concerné les bâtiments et installations que les exploitants ont dû mettre en place en vue d'obtenir l'accréditation. Ces deux postes représentent environ 82 pour cent du coût total et concernent des dépenses non renouvelables, c'est-à-dire des dépenses exceptionnelles nécessaires à la mise en œuvre du référentiel. Les 18 pour cent restants (6 660 Ksh) correspondent au coût récurrent de la conformité (vêtements de protection, tenue des documents, salaire du trieuseur, etc.). Il n'a pas été tenu compte des dépenses engagées pour la réalisation de l'audit externe, la certification, la formation et l'analyse du sol, dans le calcul des coûts. Contrairement aux grosses entreprises et aux grandes exploitations agricoles qui peuvent acheter tout l'équipement nécessaire dans un délai de six à sept mois (un an, au maximum), les petites exploitations agricoles n'ont pas les moyens de payer ces coûts en une seule fois et ont par conséquent tendance à s'y préparer pendant deux à trois ans. De fait, si certains petits exploitants ont pu financer eux-mêmes leur investissement,

beaucoup ont dû emprunter et bénéficier d'un soutien externe.

Que faut-il faire pour ne pas exclure les petits exploitants du marché de l'exportation?

Pour ne pas exclure les petits producteurs du marché de l'exportation, les questions de soutien organisationnel des petites exploitations et de leur mise en réseau sont primordiales pour les raisons suivantes :

- les petits exploitants ont besoin de déterminer leurs intérêts et de faire en sorte qu'ils soient représentés pour bénéficier de négociations équitables face au dynamisme du marché à l'exportation ;
- il faut soutenir les petits exploitants en créant et renforçant des structures et des organisations locales chargées de canaliser les informations, d'organiser des activités et de mener des actions collectives ;
- il faut donner aux petits exploitants la possibilité de faire des économies d'échelle au niveau des intrants, de l'approvisionnement et de la commercialisation, et d'améliorer leur accès au marché grâce à des produits de meilleure qualité ;
- il est en outre souhaitable, pour leur bien mutuel, que les petits exploitants mettent leurs informations et leurs expériences en commun.

Il est évident que les petits exploitants auraient tout à gagner de leur mise en réseau, mais dans les zones rurales, qui souffrent souvent d'un déficit d'infra-

structure et d'installations de communication, une telle initiative a besoin d'être facilitée. Le soutien institutionnel généralement assuré par des institutions gouvernementales, des ONG et des initiatives de bailleurs de fonds est un autre élément crucial du maintien des petits exploitants sur le marché de l'exportation. Ce soutien est essentiellement accordé à de petites exploitations agricoles, des groupements de producteurs, des associations professionnelles/commerciales et des secteurs entiers de l'économie locale ou régionale. Le rôle de coordination et de facilitation de la politique gouvernementale consiste à identifier, parallèlement aux petits exploitants et/ou aux groupements, les difficultés de fonctionnement que les entreprises peuvent rencontrer, et à faciliter la disponibilité d'un soutien approprié (formation technique, par exemple). Il est également crucial que les petits exploitants aient accès à des systèmes appropriés de (micro)financement. Un tel soutien doit tenir compte des besoins particuliers du groupement d'entreprises concerné (par exemple, entreprises dont le cycle de production est saisonnier) en ce qui concerne les garanties, la durée des prêts, les conditions de remboursement, etc. Le recours à des services de soutien technique est souvent indispensable pour affiner le produit et faire en sorte qu'il soit commercialisable. Toutefois, ces services sont généralement payants et par conséquent difficilement accessibles, notamment pour les petits exploitants. Le rôle principal du secteur public doit être revu pour tenir compte des prestations de services (services de contrôle de la qualité, laboratoires d'analyses, etc.).

**entwicklung &
ländlicher raum**

agriculture &
rural development

agriculture &
développement rural

▶▶ **NEW SINCE JUNE 2006: ONLINE-NEWSLETTER** ◀◀

**NEWS FROM THE PUBLISHERS, EVENT CALENDER,
AND PREVIEW ON THE UPCOMING ISSUES.**

SUBSCRIBE DIRECTLY AT:

WWW.RURAL-DEVELOPMENT.DE