

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/763
27 février 2007

(07-0828)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

NORMES VOLONTAIRES PRIVÉES ET ACCÈS AUX MARCHÉS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT: RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES

Linda Fulponi¹, économiste principale, Direction des échanges et
de l'agriculture, OCDE, Paris

Communication de l'OCDE

La communication ci-après, datée du 23 février 2007, est distribuée à la demande de l'OCDE.

Introduction

1. L'accès aux marchés de l'OCDE reste l'une des principales demandes formulées par les pays en développement dans les négociations pour la libéralisation du commerce des produits agricoles. Si les droits peuvent avoir une incidence importante sur l'accès aux marchés, l'attention se porte aujourd'hui sur les effets possibles des normes sur le commerce, en particulier les normes établies par des entreprises privées. Les produits doivent désormais satisfaire non seulement aux réglementations des pays importateurs, mais aussi aux prescriptions des normes volontaires privées (NVP), souvent plus complexes et strictes que celles des gouvernements (OCDE, 2006; Henson et Reardon, 2005). Bien que volontaires et non imposées par la loi, ces normes privées doivent être respectées pour que les échanges soient possibles, ce qui les rend *de facto* obligatoires (Henson et Northen, 1998; Fulponi, 2006). L'utilisation croissante des normes privées suscite des préoccupations quant à l'accès aux marchés des producteurs des pays en développement, en particulier les petits et moyens producteurs, dont les exploitations manquent peut-être de capitaux et qui opèrent dans des pays où l'absence d'infrastructures et de services adéquats peut rendre le respect de ces normes difficile et coûteux.

2. Dans une étude récente, l'OCDE a mis en évidence trois grandes évolutions qui ont marqué le secteur de l'alimentation au cours de la dernière décennie: 1) un mouvement vers l'adoption de systèmes volontaires de gestion pour le contrôle des caractéristiques des processus et des produits; 2) l'apparition de groupements d'entreprises qui fixent des normes privées et volontaires; et 3) l'utilisation accrue de normes internationales interentreprises (B2B). De plus, ces évolutions s'inscrivent dans un contexte socioéconomique et institutionnel caractérisé par l'influence croissante de la société civile sur la gouvernance du secteur de l'alimentation et par l'intégration des entreprises de ce secteur aux marchés mondiaux de capitaux. Cela implique une pression continue sur les performances financières des entreprises et la nécessité de répondre en permanence aux attentes de la société ainsi que l'expansion des configurations réglementaires. Des entretiens avec les principaux

¹ Le présent document se fonde sur des travaux réalisés à l'OCDE en 2005 et 2006, mais n'engage que la seule responsabilité de son auteur. Il n'exprime pas les vues de l'OCDE ni de ses pays membres.

détaillants ont montré que la réputation sur le plan de la sécurité et de la qualité, et l'évolution des cadres juridiques et institutionnels relatifs à la sécurité sanitaire des produits alimentaires figurent parmi les motivations essentielles qui poussent à élaborer des dispositifs normatifs privés (Fulponi, 2006; OCDE, 2006).

3. Les détaillants dominant de plus en plus le secteur agroalimentaire et ils utilisent des systèmes particuliers de NVP pour leur approvisionnement en produits frais. Ils sont ainsi essentiellement à même de décider quels produits particuliers seront expédiés aux pays du Nord, comment, par qui, quand, en quelles quantités et à quel prix (Nadvi et Waltring, 2003). Étant donné l'évolution prévisible des systèmes de NVP, il importe de réexaminer ces tendances nouvelles afin de déterminer leurs incidences sur l'accès aux marchés des exportations des pays en développement.

4. Quatre études de cas visant à élucider les effets possibles des normes volontaires privées et l'accès des pays en développement aux chaînes de valeur mondiales ont été réalisées sur la base d'entretiens avec des producteurs et des exportateurs de fruits et légumes du Chili, d'Afrique du Sud, du Pérou et du Ghana portant sur leur expérience de l'application de ces normes sur les marchés d'exportation. On a choisi le secteur des fruits et légumes parce que ce sont des produits de valeur élevée offrant des perspectives favorables de croissance des exportations et permettant aux pays en développement d'exploiter une ressource dont ils disposent en abondance: la main-d'œuvre. De plus, le commerce des fruits et légumes fait l'objet de normes volontaires privées toujours plus nombreuses et dont le champ d'application et la sévérité vont semble-t-il croissant.

A. LES SOURCES D'APPROVISIONNEMENT LE LONG DE LA CHAÎNE

5. Dans les secteurs des produits frais, le commerce est de plus en plus géré par des acheteurs mondiaux rattachés aux grandes chaînes de vente au détail.² Même si ces détaillants n'achètent que 25 pour cent environ de leurs fruits et légumes auprès des pays en développement et s'il s'agit de produits hors saison ou tropicaux, leurs importations sont loin d'être négligeables et constituent donc une importante source de revenus pour les pays en développement capables de se conformer aux normes (OCDE, 2006). Ce ne sont pas les seuls marchés accessibles aux pays en développement.

6. Les producteurs des pays en développement ont des liens directs avec les détaillants ou passent par l'intermédiaire d'exportateurs traitant avec des détaillants ou avec des acheteurs-importateurs mondiaux. C'est aux exportateurs qu'il incombe de s'assurer que les produits sont conformes aux exigences de l'acheteur en ce qui concerne la qualité, le respect de normes privées, les volumes et le calendrier de livraison. Si certains exportateurs se contentent de remplir les fonctions de négociants, beaucoup participent aussi étroitement à la production, qu'ils assurent eux-mêmes et/ou par l'intermédiaire de cultivateurs sous contrat qui sont en général de petits opérateurs. Ils jouent donc souvent un rôle de premier plan dans l'intégration des petits et moyens producteurs aux marchés d'exportation. Là où les petits producteurs dominent la production, comme c'est le cas dans la plus grande partie de l'Afrique et dans certaines régions de l'Amérique latine, l'exportateur cumule les rôles de directeur d'exploitation, d'inspecteur sanitaire et de négociant. Il n'est pas rare qu'il fournisse des intrants, supervise ou effectue les applications de produits chimiques, assure la tenue des registres sur le terrain, procède aux nécessaires essais des produits et vérifie que

² Les fournisseurs de fruits et légumes frais se sont regroupés avec les autres acteurs de la chaîne alimentaire, et des systèmes de distribution centralisés ont commencé à fournir des chaînes desservant de vastes aires géographiques. Le nombre d'acteurs participant au commerce international des fruits et légumes se réduit par ailleurs du fait de la fonction d'alliances entre négociants et producteurs-expéditeurs (intégrateurs) à l'échelle de continents visant en partie à contrebalancer l'influence des détaillants sur le marché (Cook, 2003). On assiste en même temps à un phénomène de spécialisation, avec l'apparition de vendeurs spécialisés qui fournissent tout au long de l'année des produits satisfaisant à des critères stricts en matière de qualité, de sécurité sanitaire et de traçabilité.

toutes les prescriptions des normes volontaires privées sont respectées. Dans ce modèle de gestion, c'est lui qui, s'impliquant directement, dirige le processus de certification pour les petits et moyens producteurs.

7. Même lorsque les petits producteurs sont capables de se conformer aux normes de qualité, ils ne sont pas certains, du fait de leur taille, de pouvoir continuer d'accéder aux exportateurs, pour lesquels il risque d'être trop coûteux, sur le plan des transactions et de la gestion, d'entretenir des relations avec de nombreux petits exploitants. Le cas des producteurs de haricots verts au Kenya est souvent cité comme un exemple des conséquences que peut avoir le renforcement des normes sur l'accès des petits agriculteurs aux marchés.³

B. QUELLES NORMES PRIVÉES?

8. Toutes les études de cas ont montré que les normes privées dominantes imposées aux exploitations correspondaient à des programmes visant à promouvoir de "bonnes pratiques agricoles" (BPA). Ces programmes comportent aussi des dispositions réglementaires, en particulier lorsque leur application est conçue pour faciliter le commerce.

9. EurepGAP est la norme privée imposée par les acheteurs qui était le plus souvent citée. Cela confirme l'influence internationale croissante de cette norme et son importance dans l'approvisionnement des grandes chaînes de vente au détail. Mais son respect n'est pas exigé par tous les détaillants, ni par tous les importateurs. Sa diffusion s'explique cependant par la large part qu'occupent dans notre échantillon les ventes de fruits et de légumes destinés au marché européen, en particulier le Royaume-Uni et les Pays-Bas. La norme EurepGAP a été élaborée à l'origine par le Groupe de travail européen des détaillants producteurs pour établir des normes harmonisées minimales en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires.^{4,5} Même si l'harmonisation des prescriptions facilite le commerce, les niveaux d'exigence de ces prescriptions peuvent à court terme rendre leur application difficile et exclure certains acteurs. Or, quand un produit est exporté vers plusieurs destinations, il n'est pas rare qu'il doive satisfaire simultanément à différentes normes, du fait de l'existence de cadres réglementaires et/ou de normes volontaires privées distincts. Cela demande du temps et de l'argent. Lorsque l'exportateur ou le producteur effectue certaines opérations

³ Dans les années 70 et 80, de petits agriculteurs ont commencé de produire des haricots verts à destination des marchés du Royaume-Uni, où ils étaient vendus sur les marchés locaux à des exportateurs. Avec la progression des normes de sécurité et de la part occupée par les supermarchés dans les ventes de produits frais, qui ont rendu impératives la qualité et la régularité des approvisionnements, les marchés de gros ont cessé de constituer une source fiable pour la qualité et la quantités de haricots nécessaires aux détaillants. Les achats directs par des intégrateurs-exportateurs ont augmenté dans les années 90 et la Loi du Royaume-Uni de 1990 sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires a incité les gros distributeurs à élaborer des procédures écrites décrivant précisément leurs exigences. Des contrôles des produits et des exploitations ont suivi. Les détaillants ont commencé aussi à utiliser des contrats annuels qui offraient une plus grande stabilité aux fournisseurs et aux exploitants et les incitaient à investir pour se moderniser. Il est alors devenu impossible aux petits exploitants incapables de satisfaire aux nouvelles exigences des distributeurs d'approvisionner le marché du Royaume-Uni et d'autres pays ayant adopté des exigences similaires, de sorte qu'ils se sont trouvés marginalisés. Seuls ceux qui ont gardé des liens étroits avec les grands exportateurs au moyen de contrats sont restés en contact avec les principales sociétés de distribution (Jensen, 2004, Dolan et Humphrey, 2000).

⁴ D'autres parties prenantes appartenant à la chaîne participent aujourd'hui à la formulation de ses prescriptions.

⁵ Pour éviter les difficultés liées à une double ou triple certification, une association d'exportateurs du Chili, ASOEX, a élaboré ChileGAP, qui incorpore les prescriptions de la norme volontaire BPA des États-Unis et celles de la norme EurepGAP.

de transformation, telles qu'emballage, lavage ou découpage, il doit se conformer de surcroît à des normes de fabrication.

C. COÛT DE LA MISE EN CONFORMITÉ, DES AUDITS ET DE LA CERTIFICATION

10. Les exploitants désireux de se conformer aux prescriptions des normes volontaires privées doivent procéder à des investissements afin de se doter de nouveaux équipements tels que bâtiments pour le stockage de produits chimiques ou installations hygiéniques et thermostatées. Pour les exploitations qui peuvent bénéficier d'économies d'échelle, il s'agit simplement de dispositions à respecter pour poursuivre leurs activités. Pour les petits exploitants, surtout lorsqu'ils ne peuvent réaliser de telles économies, les coûts risquent d'être prohibitifs et de faire obstacle à leur intégration à la chaîne.

11. Les contraintes les plus fortes qu'impose le respect des normes volontaires privées sont les coûts initiaux qu'il faut supporter pour mettre l'exploitation elle-même en conformité. Il est parfois nécessaire de construire des bâtiments pour le stockage des produits chimiques, des toilettes, des vestiaires et des réfectoires, ou d'améliorer les installations de conditionnement et de lavage. Ces coûts varient en fonction de la norme adoptée, mais aussi des caractéristiques initiales de l'exploitation. Au Ghana, par exemple, les dépenses encourues par une exploitation d'ananas de 6 à 8 hectares pour satisfaire à la norme EurepGAP sont comprises entre 400 et 500 dollars EU, mais peuvent être beaucoup plus élevées pour de grandes exploitations. Un exportateur-producteur cultivant 400 hectares d'ananas, par exemple, a dépensé 80 000 dollars EU pour se mettre en conformité avec EurepGAP.

12. Les résultats de l'enquête montrent que, une fois la conformité des exploitations assurée, les dépenses de fonctionnement liées aux audits et à la certification en application des normes privées ne sont pas excessives par rapport au chiffre d'affaires. Au Chili, elles représentaient 1 pour cent des ventes au maximum, et en Afrique du Sud 4 pour cent environ. Au Pérou, ces coûts varient de 4 à 15 pour cent du prix des mangues à la sortie de l'exploitation, si bien que les volumes sont déterminants pour la rentabilité, car une part de ces coûts est fixe quelle que soit la taille. Même au Ghana, les coûts des audits et de la certification sont relativement limités: 50 dollars EU pour une exploitation de 8 hectares réalisant un chiffre d'affaires de 20 000 dollars EU, et 12 500 dollars EU pour une exploitation de 400 hectares au chiffre d'affaires de 1,2 million de dollars EU. EurepGAP permet maintenant la certification de groupe, ce qui réduit fortement les dépenses de fonctionnement.

13. La tenue de registres sur le terrain devient complexe, car les importateurs demandent de plus en plus d'informations pour satisfaire les détaillants. Ils exigent souvent des données assurant la traçabilité depuis le champ ou le verger, avec souvent l'historique des applications de substances chimiques. Même si les réglementations ne contiennent pas de prescriptions dans ce sens, certains acheteurs pourraient y voir un moyen de limiter les risques et leur responsabilité. De nombreuses exploitations doivent donc engager des régisseurs pour la tenue de registres détaillés, ce qui alourdit leurs coûts. Les petits producteurs sont en général aidés par les exportateurs qui se chargent de ce travail et débitent leur compte. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent d'assurer la traçabilité de tous les produits ou presque, mais est-ce nécessaire?

D. INFRASTRUCTURES ET SERVICES

14. Toutes les études de cas témoignent de l'importance de la qualité des infrastructures et des services pour l'établissement d'un secteur d'exportation de produits frais compétitif. Pour assurer la livraison des produits à l'acheteur, intermédiaire ou final, il faut disposer d'un réseau de télécommunications, de systèmes d'approvisionnement en énergie, de routes, de ports, de réseaux ferroviaires et aériens dotés d'installations de réfrigération adéquates et fiables. Dans les pays où ces services et structures manquent pour l'essentiel, il est impossible de satisfaire aux exigences du

marché, ce qui rend l'accès aux marchés étrangers difficile. C'est le cas tout particulièrement pour le secteur de l'exportation de fruits et légumes frais à valeur élevée, qui exige une solide coordination de la production, du transport, du stockage et de l'expédition.

E. DIFFICULTÉS ET AVANTAGES LIÉS AUX NORMES VOLONTAIRES PRIVÉES

15. L'émergence des NVP en tant qu'instrument de gestion de la chaîne alimentaire est source à la fois d'avantages et de difficultés. Parmi les exigences ou difficultés les plus contraignantes citées par les *exportateurs* figurent la tenue de registres par les producteurs et les cultivateurs sous contrat, la vérification des substances chimiques utilisées, la gestion et l'application de différents systèmes de normes, la certification, s'agissant en particulier d'attester de bonnes pratiques de fabrication, la difficulté de changer l'état d'esprit des producteurs, en particulier des petits et moyens producteurs, et la nécessité de se conformer à des réglementations nationales diverses.

16. Dans le cas des producteurs, les principaux obstacles mentionnés lors des entretiens concernaient plutôt les changements à apporter au niveau de la production, par exemple aux pratiques agronomiques. Étaient entre autres cités le respect des normes relatives à la qualité et à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, l'utilisation de substances chimiques, l'hygiène des travailleurs, les opérations pendant et après la récolte et l'accès à la chaîne du froid. Exportateurs et producteurs s'accordaient pour juger souvent coûteuses et difficiles à satisfaire les exigences concernant les limites maximales de résidus (LMR), la prévention de la contamination microbiologique, la sélection, l'application et le contrôle post-récolte des pesticides, la tenue des registres et la traçabilité depuis le champ. Beaucoup de ces exigences nécessitent du personnel qualifié, souvent coûteux du fait de sa rareté. Les nécessaires investissements en bâtiments et matériels – stockage des produits chimiques, installations hygiéniques – et le manque d'information sur la réglementation des marchés étrangers et l'application des normes privées peuvent exclure certains producteurs, c'est-à-dire les petits agriculteurs privés d'accès aux sources de financement et à la main-d'œuvre qualifiée.

17. Mais le respect des normes volontaires privées présente aussi des avantages, au nombre desquels figurent: 1) l'accès à la chaîne de valeur mondiale, essentiel pour la réalisation des exportations commerciales à destination des pays développés, et la possibilité d'établir des relations commerciales à plus long terme; 2) l'amélioration de l'efficacité: réduction des coûts par une meilleure utilisation des produits chimiques, l'organisation des tâches et une information plus complète sur la bonne utilisation et le stockage des pesticides dans un souci de sécurité des travailleurs; 3) une meilleure information sur l'utilisation et le stockage adéquats des produits chimiques, d'où une réduction des effets négatifs; et 4) l'amélioration de la sécurité des travailleurs résultant de l'utilisation de protections appropriées lors de la manipulation de substances chimiques, ainsi que de modifications des procédures de stockage et de la séparation des différentes tâches.

F. RELEVER LE DÉFI DES NORMES PRIVÉES

18. Les normes privées vont continuer de s'appliquer et les grands distributeurs qui influent sur le marché s'y conformeront, de même qu'à d'autres prescriptions commerciales, concernant par exemple les volumes et les calendriers flexibles de livraison. Dans ce contexte, les producteurs-exportateurs des pays en développement devront être capables de s'adapter à des normes de plus en plus nombreuses. Les producteurs les plus performants qui opèrent dans des pays dotés d'infrastructures et de services satisfaisants et d'associations professionnelles expérimentées s'adapteront très bien, même s'il leur faut périodiquement faire face à des coûts d'ajustement. Ces exigences ne sont que des impératifs commerciaux.

19. Mais pour une très large catégorie de producteurs, c'est-à-dire les petits agriculteurs de nombreux pays en développement, le respect de ces normes risque d'être trop coûteux et trop difficile. Certaines des contraintes, comme le manque de ressources physiques et humaines, sont des

contraintes internes auxquelles il peut être remédié par une aide financière ou par l'éducation. D'autres sont des contraintes externes liées à des déficiences de l'infrastructure et des services à l'échelle de l'économie: absence de sources d'énergie fiables, réseaux de transports et de télécommunications de faible qualité, pénurie de laboratoires, manque d'installations de stockage réfrigérées et insuffisance de l'assistance technique. Si ces producteurs ne parviennent pas à surmonter ces contraintes, comme le font certains en se regroupant le plus souvent dans des associations, ils risquent de ce fait d'être exclus des marchés des pays de l'OCDE qui sont liés aux gros distributeurs. Cela ne signifie pas qu'ils sont exclus des marchés d'exportation en général.

20. Les normes volontaires privées vont très vraisemblablement gagner en importance et en rigueur (OCDE, 2006). Étant donné la tendance à se fournir dans le monde entier, les petits exploitants sont-ils à même de s'intégrer aux chaînes d'approvisionnement mondiales et de s'y maintenir durablement? Compte tenu des sommes nécessaires à la certification au titre des normes volontaires privées ainsi que des efforts de gestion requis, il est permis de s'interroger sur la validité des stratégies de développement qui reposent sur la production par de petits exploitants de fruits et légumes à valeur élevée destinés à l'exportation. Certains suggèrent qu'il faudrait promouvoir davantage le commerce entre pays du Sud, dont les exigences sont pour l'heure moins strictes que celles du Nord. D'autres préconisent d'intensifier l'aide à la modernisation de ces producteurs pour qu'ils puissent s'adapter aux normes et au nouvel environnement économique concurrentiel.

21. Bien que très restreint, l'échantillon a permis de mener un premier travail empirique dans différents pays au moyen d'un cadre commun. Ces conclusions préliminaires sont les suivantes: 1) il devient obligatoire de se conformer à des systèmes de normes volontaires privées pour accéder aux chaînes de valeur mondiales; 2) les exportateurs assurent une liaison essentielle entre les importateurs et acheteurs d'un côté et les producteurs de l'autre, en se chargeant de communiquer les spécifications de la demande à tous les producteurs et, bien souvent aussi, en organisant, finançant et supervisant la production et la certification des petits producteurs; 3) il est indispensable pour répondre aux demandes d'exportations commerciales de disposer aux niveaux macro-économique et sectoriel d'infrastructures et de services adéquats tels que systèmes de transports et de télécommunications, réseaux de fourniture d'énergie et équipements d'essai; 4) les petits exploitants risquent davantage d'être exclus des grandes chaînes de détail du fait de leurs difficultés à appliquer les normes volontaires privées faute de ressources humaines et matérielles suffisantes; et 5) dans les pays à revenu plus élevé, on considère que le rôle du gouvernement est d'accompagner les secteurs producteurs et exportateurs en fournissant les infrastructures qui permettent aux entreprises de faire face à la concurrence.

22. Cette première tentative pour comprendre les effets des normes volontaires privées sur l'accès des pays en développement visait à lever les interrogations concernant la manière dont ces dispositifs pourraient fonctionner tout au long de la chaîne d'approvisionnement dans les pays en développement. D'autres efforts seront entrepris dans ce sens, avec de nouveaux travaux concernant l'Afrique qui devront être intégrés au programme de travail sur les normes et le commerce et les mesures non tarifaires. Cette analyse doit avoir un caractère empirique et mettre en lumière les situations particulières et générales dans les pays concernés.

Références

Fulponi, L., (2006) "Private voluntary standards in the food system: the perspective of major food retailers in OECD countries", *Food Policy*, 31:1 1-13.

Henson, S.J. et J. Northen, (1998) "Economic Determinants of Food Safety Controls in the Supply Retailer Own-Branded Products in the UK", *Agribusiness* 14:2 113-126.

Henson, S.J. et T. Reardon, (2005) "Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system" , *Food Policy*, 30:3 242-253.

Nadvi, K., et F. Waltring, (2003) "Making Sense of Global Standards" dans H. Schmitz (dir. publ.) *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, Elgar: Cheltenham.

OCDE, (2006) *Les normes privées et l'évolution de la filière agroalimentaire*, Paris.

OCDE, (2006) *Les normes privées et l'accès des pays en développement aux chaînes de valeur mondiales: enjeux et perspectives, conclusions de quatre études de cas.*
