



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Développements dans le secteur des fruits et légumes de l'UE

Développements dans les pays ACP

3. Implications pour les pays ACP

Impact des réformes de la Politique agricole commune pour les exportateurs de fruits et légumes ACP

La nouvelle réglementation sur le contrôle de l'alimentation humaine et animale de l'UE

Répondre à la nouvelle concurrence créée par les nouveaux accords de libre-échange (ALE) de l'UE

Intensifier le dialogue sur l'application des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS de l'UE

Intégrer des normes de durabilité dans les nouveaux investissements

Intégrer l'utilisation des instruments de politique commerciale dans les stratégies visant à renforcer les chaînes d'approvisionnement locales

Développer les marchés locaux pour les produits biologiques

Secteur des fruits et légumes

1. Contexte et principaux enjeux

Environ 37 pays ACP sont engagés dans l'exportation de fruits et légumes vers l'UE, ces pays représentant environ 13 % des importations de l'UE. Alors que la concurrence des fournisseurs non ACP s'intensifie avec la mise en œuvre de nouveaux accords commerciaux de l'UE, l'impact de cette concurrence varie considérablement d'un produit à l'autre. Une analyse détaillée est par conséquent requise pour déterminer l'impact probable sur les fournisseurs ACP de chaque nouvel accord commercial, ainsi que sur les marchés existants desservis et les tendances en matière d'investissement. Ce n'est qu'alors que les défis de restructuration pourront être évalués.

L'application plus stricte des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'UE et les évolutions vers un recouvrement total des coûts d'inspection réduisent l'attrait

du marché de l'UE. Ceci encourage une orientation des politiques vers la diversification des marchés, même si cela reste un défi au niveau de l'entreprise. Les développements dans le domaine des transports et de la logistique jouent un rôle important pour favoriser cette diversification des marchés, même si l'obtention des approbations SPS reste une condition sine qua non pour que les exportations puissent avoir lieu. Cela peut être un processus long et coûteux.

Dans les Caraïbes, les propositions américaines visant à renforcer les règles sur les importations de fruits et légumes frais poseront des défis particuliers en 2013 ; dans le Pacifique, des problèmes récurrents d'approbations SPS sont rencontrés sur le marché australien.

Les possibilités de coopération pan-ACP sur une série de questions ayant une importance croissante pour le secteur des fruits et légumes sont nombreuses, notamment :

- l'établissement de structures de dialogue concernant la conception et la mise en œuvre des contrôles SPS et de sécurité des denrées alimentaires, et la mesure dans laquelle le recouvrement total des coûts doit être appliqué aux inspections de fruits et légumes des pays ACP ;
- une coopération et une assistance mutuelle pour établir des protocoles d'importation SPS avec les pays tiers (par ex. la Chine) ;
- la mise en place de systèmes d'information pour surveiller les tendances de marché actuelles ;
- le développement de programmes d'aide régionaux pour renforcer la conformité aux normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires ;
- une coopération technique sur l'amélioration du conditionnement et de l'innovation des produits dans le secteur des fruits et légumes.

2. Récents développements

Développements dans le secteur des fruits et légumes de l'UE

Tendances de la production et du commerce des fruits et légumes dans l'UE

D'après le rapport 2012 de la CE intitulé « Agriculture in the European Union: Statistical and economic information », « 2012 était globalement une année

positive pour le secteur des fruits et légumes. Aucune crise majeure [n'a secoué] la production de l'UE, et les prix ont conservé un certain équilibre ».

« La tendance générale est à l'augmentation des volumes des exportations de fruits et légumes de l'UE et à la diminution des importations »

La tendance générale est donc à l'augmentation des volumes des exportations de fruits et légumes de l'UE et à la diminution des importations. Entre 2008 et 2011, les exportations européennes de légumes, de fruits d'arbres fruitiers à feuilles caduques et d'agrumes ont augmenté de 6,5 %, 38,6 % et 34,1 %, respectivement, alors que les volumes des importations ont chuté de 2,7 %, 11,9 % et 18 %, respectivement. Cette tendance s'est poursuivie en 2012, avec des augmentations particulièrement importantes des exportations d'oignons et tomates de l'UE (+ 12 % et + 40 %, respectivement, au cours des dix premiers mois de 2012). Le déficit net de l'UE dans le commerce des fruits et légumes a diminué.

Un développement majeur dans le secteur des fruits et légumes de l'UE a été le mouvement vers un approvisionnement durable.

« Un développement majeur dans le secteur des fruits et légumes de l'UE a été le mouvement vers un approvisionnement durable »

En juin 2012, « tous les grands supermarchés, négociants et ONG des Pays-Bas » ont signé une convention les engageant à s'assurer que « tous les fruits et légumes frais dans les supermarchés des Pays-Bas sont produits durablement » d'ici 2020 (30 % d'ici 2014 et 50 % d'ici 2015).

Cette convention couvre pratiquement l'ensemble du secteur des fruits et légumes (90 % du volume au détail) (voir article *Agritrade* « [Les préoccupations en matière de durabilité se généralisent dans le secteur des fruits et légumes hollandais](#) », 29 juillet 2012).

Bien qu'il augmente considérablement la demande de fruits et légumes certifiés durables, ce programme coordonné par la Sustainable Trade Initiative pourrait s'avérer être une arme à double tranchant pour certains producteurs ACP, qui peuvent être mal placés pour développer l'approvisionnement en fruits et légumes certifiés durables au vu de la concurrence croissante des fournisseurs des pays tiers qui se préparent maintenant à approvisionner les marchés européens dans le cadre des nouveaux accords de libre-échange (ALE).

La réponse aux préoccupations des consommateurs quant à l'impact environnemental de la production agricole, « du champ à l'assiette », a été le lancement dans les États membres de l'UE de systèmes nationaux de certification de la durabilité. En juin 2012, l'Irish Food Board a lancé le label « Origin Green », explicitement conçu pour différencier les aliments et boissons irlandais des autres produits de pays tiers en termes de « durabilité » (voir article *Agritrade* « [Le Conseil irlandais des denrées alimentaires introduit un nouveau label de qualité](#) », 16 décembre 2012).

Une question se pose dès lors : quelles seront les conséquences probables en termes de revenus nets pour les exportateurs de fruits et légumes ACP si la certification de la durabilité devient la norme de l'industrie ? Les exportateurs ACP pourraient faire face à des coûts de certification plus élevés et à des pressions baissières sur les prix, puisque davantage de négociants et

détaillants se feront concurrence pour fournir des fruits et légumes certifiés durables. La disparition des primes sur les prix pour les fruits et légumes produits durablement ne fait que confirmer l'importance d'aborder le problème de la répartition des coûts de la certification durable le long de la chaîne d'approvisionnement.

La préoccupation grandissante pour la durabilité environnementale est étroitement liée à la croissance de la demande pour des produits biologiques dans l'UE.

« La production biologique de l'UE continue de se situer en deçà de la demande »

La production biologique de l'UE continue de se situer en deçà de la demande, en particulier en Allemagne, qui a été moins affectée par le ralentissement économique. Cela crée potentiellement des opportunités de marché pour les exportateurs ACP de produits biologiques. Mais la production intérieure de fruits et légumes biologiques de l'UE pourrait bien être stimulée par les réformes en cours des paiements de l'aide directe de l'UE, des réformes qui prévoient le versement automatique de paiements supplémentaires aux producteurs européens de produits biologiques certifiés adoptant une série de pratiques agricoles écologiques. Ce dernier élément, ainsi que l'émergence de mouvements pour des « produits alimentaires biologiques locaux », pourraient exiger que les exportateurs ACP de fruits et légumes adoptent des formes similaires de double certification (par ex. biologique/commerce équitable), afin de mieux concurrencer les autres produits. Cela pourrait poser de nouveaux défis, étant donné les difficultés croissantes rencontrées par les petits producteurs pour se conformer de manière rentable et vérifiable aux normes SPS et de sécurité des den-

rées alimentaires de l'UE (voir article *Agritrade* « [Les nouvelles limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013).

L'annonce en mai 2013 d'une nouvelle approche des contrôles de l'alimentation humaine et animale de l'UE, qui introduit des contrôles officiels sur les produits biologiques basés sur une analyse des produits plutôt que sur des contrôles des processus de production, pourrait compliquer les importations des pays ACP dont les agences de contrôle officielles présentent des faiblesses dans leur fonctionnement (voir article *Agritrade* « [Craines concernant l'impact de la révision des contrôles européens de l'alimentation humaine et animale dans le secteur biologique](#) », 11 août 2013).

Plus généralement, la nouvelle approche pour les fruits et légumes implique une augmentation des contrôles obligatoires et l'introduction du plein recouvrement des coûts pour les inspections.

« La nouvelle approche pour les fruits et légumes implique une augmentation des contrôles obligatoires et l'introduction du plein recouvrement des coûts pour les inspections »

Bien que les micro-entreprises de l'UE soient exemptées du principe de recouvrement total des coûts en raison des implications pour leur compétitivité, l'élargissement de cette exemption aux fournisseurs ACP n'est actuellement pas envisagée (voir article *Agritrade* « [Les nouveaux contrôles des denrées alimentaires et de l'alimentation animale incluront le plein recouvrement des coûts](#) », 7 juillet 2013).

Les réformes de la PAC et le secteur des fruits et légumes

Entre le 4 juin et le 9 septembre 2012, la CE a organisé une consultation publique sur l'avenir du régime des fruits et légumes, les contributions alimentant un rapport sur la performance du régime et son avenir (voir article *Agritrade* « [La CE lance une consultation sur l'avenir du régime des fruits et légumes](#) », 2 juillet 2012).

La CE estime qu'aucun changement majeur au régime des fruits et légumes n'est requis. Le processus de réforme de 2007 a mis en place des outils de gestion et de prévention de la crise, a découplé les aides à la transformation, éliminé les restitutions à l'exportation et renforcé le cadre de soutien aux organisations de producteurs. La CE reconnaît, cependant, qu'un certain « ajustement » de ces politiques s'avérera nécessaire, vu la concurrence croissante des pays tiers sur les marchés des fruits et légumes de l'UE. Le défi relatif à cette intensification de la concurrence a été aggravé par l'écart grandissant entre les tendances des coûts des intrants (en hausse) et les prix aux producteurs (stables).

En décembre 2012, l'organisation des agriculteurs européens Copa-Cogeca a appelé la CE « à prendre des dispositions claires pour introduire au niveau européen une législation visant à remédier aux pratiques commerciales déloyales et abusives au sein de la chaîne alimentaire de l'UE », avec « des codes volontaires adossés à une législation qui permette de définir ce que sont les pratiques déloyales et abusives » (voir article *Agritrade* « [Publication du rapport sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire](#) », 11 mars 2013). En janvier 2013, la CE a adopté un Plan d'action européen pour le commerce de détail et un Livre

vert sur les pratiques commerciales déloyales (PCD) dans les chaînes d'approvisionnement alimentaire et non alimentaire d'entreprise à entreprise.

Les ONG de développement ont appelé à ce que l'UE élargisse ses initiatives sur les pratiques commerciales déloyales à l'échelle internationale, ainsi qu'à une « action rapide et ferme » de la CE pour mettre fin aux PCD le long des chaînes d'approvisionnement alimentaire, conformément au Groceries Code Adjudicator proposé par la Grande-Bretagne (voir article *Agritrade* « [Développements politiques de la CE pour aborder les pratiques commerciales déloyales](#) », 4 mars 2013). Ceci était conforme à la demande faite en juin 2012 à la CE par une coalition d'ONG et d'organisations de consommateurs pour que le code d'usages soit étendu aux fournisseurs étrangers. La nécessité d'un tel code d'usages est mise en exergue par le débat autour de la répartition des coûts et bénéfices de la certification de la durabilité le long des chaînes d'approvisionnement de fruits et légumes.

En janvier 2013, la CE a lancé une consultation publique sur l'avenir de la production biologique, où la production de fruits et légumes joue un rôle majeur. Cela incluait une révision de la manière de s'assurer que les produits biologiques négociés sont effectivement surveillés et vérifiés (voir article *Agritrade* « [L'UE lance une consultation publique sur la production biologique](#) », 24 février 2013). Il convient d'envisager cela au regard de la conclusion d'un nombre croissant d'accords de reconnaissance mutuelle des normes biologiques. Potentiellement, deux groupes d'exportations biologiques pourraient se créer : les « insiders », qui voient leurs coûts de certification diminuer au niveau de l'entreprise grâce à la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle ; et les

« outsiders », qui font face à des coûts de certification plus élevés au niveau de l'entreprise du fait d'une intensification de la concurrence. La Commission européenne sera en mesure d'élaborer des « propositions en faveur d'un cadre politique et juridique renouvelé pour l'agriculture biologique en Europe » à la fin 2013.

Marchés des fruits et légumes de l'UE et accords avec les pays tiers

S'agissant des accords commerciaux et des négociations avec les pays non ACP, l'UE a :

- 28 accords commerciaux déjà en vigueur ;
- 8 accords supplémentaires pour lesquels les négociations sont complètes mais qui doivent encore entrer en vigueur ;
- 10 accords commerciaux supplémentaires en cours ;
- 4 accords d'association existants que l'UE envisage de mettre à niveau.

L'impact de ces accords sur les intérêts des pays ACP en matière d'exportation de fruits et légumes doit être évalué au cas par cas.

« L'impact des nouveaux accords sur les intérêts des pays ACP en matière d'exportation de fruits et légumes doit être évalué au cas par cas »

Dans certains cas, les préoccupations des producteurs de fruits et légumes de l'UE trouvent peu d'écho dans les pays ACP, où il n'existe aucun intérêt d'exportation (voir article *Agritrade* « [Les exportations de tomates suscitent un débat houleux autour de l'approbation de l'accord commercial](#)

[agricole UE-Maroc](#) », 11 mars 2012). Néanmoins, la méthodologie utilisée par les organisations d'agriculteurs de l'UE pour évaluer et surveiller l'impact de marché des nouveaux accords de l'UE avec les pays tiers pourrait être intéressante pour les exportateurs de fruits et légumes ACP ; en effet, dans certains cas, des opportunités de coopération peuvent se présenter.

Certains nouveaux accords de l'UE sont cependant d'un grand intérêt pour les fournisseurs ACP. Les accords de l'UE avec les pays du Pacte andin, par exemple, élimineront les droits de douane ad valorem sur toutes les importations d'agrumes en provenance du Pérou et de la Colombie.

Les perspectives de conclusion d'un ALE UE-Inde au début de 2014 sont une source de préoccupation particulière, étant donné que le gouvernement indien envisage de « développer des groupes de cultivateurs qui seront formés à produire des légumes de qualité supérieure et aptes à l'exportation ». Cela devrait inclure l'utilisation de technologies de l'information pour assurer une meilleure traçabilité des aliments et la mise en place d'un prix d'exportation minimum (...) pour encourager les meilleurs producteurs à rejoindre les groupes d'exportations ». Compte tenu de l'ampleur de la production indienne et du réseau étranger pouvant être utilisé pour soutenir la pénétration des marchés, cela pourrait poser un défi considérable aux exportateurs ACP.

Bien qu'en février 2012 l'UE et les États-Unis aient signé un accord de reconnaissance mutuelle des processus de certification biologique de chacun, un processus bien plus complet d'harmonisation des normes UE-États-Unis est envisagé au titre du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement. Le Groupe de travail conjoint de haut niveau a reconnu à

la fois l'importance cruciale de l'harmonisation des normes pour un ALE UE-États-Unis et les implications que la normalisation pourrait avoir pour le système mondial d'élaboration des règles. Par exemple, en fonction des normes applicables (UE ou États-Unis), cela pourrait simplifier ou compliquer la commercialisation d'agrumes sud-africains, étant donné les normes divergentes de l'UE et des États-Unis sur les contrôles de la maladie des taches noires (voir article *Agritrade* « [Le durcissement des contrôles sur la maladie des taches noires des agrumes pourrait poser des défis à la filière sud-africaine](#) », 28 avril 2013). Il s'agit là d'une toute nouvelle dimension de l'impact des accords de l'UE avec les pays tiers sur les secteurs d'exportation de fruits et légumes des pays ACP.

Une application de plus en plus stricte des contrôles SPS et de sécurité des denrées alimentaires de l'UE dans le secteur des fruits et légumes

En 2012/13, les exportateurs ACP de fruits et légumes ont enregistré des performances variables en termes de conformité avec les normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires de l'UE. Le soutien du Comité de liaison Europe-Afrique-Caraïbes-Pacifique (COLEACP) aux exportateurs de la République dominicaine a contribué à une fréquence réduite des inspections des exportations de fruits et légumes (voir article *Agritrade* « [Réduction de la fréquence des inspections sur les importations de la République dominicaine](#) », 16 juillet 2012). En revanche, les Pays-Bas ont introduit des contrôles plus stricts sur les importations après la détection de cas plus nombreux de résidus de pesticides dans les importations de fruits et légumes du Suriname (voir article *Agritrade* « [Tendances et contraintes dans le secteur des fruits et légumes](#)

[du Suriname](#) », 2 février 2013). Ceci reflète les performances variables des autorités de contrôle nationales pour garantir la conformité avec les normes existantes et futures de l'UE. En effet, les performances peuvent varier avec le temps, l'Espagne annonçant en avril 2013 une interdiction sur les importations de poivrons de la République dominicaine après la détection de résidus d'endosulfan, un pesticide interdit. Ceci met en lumière la nature changeante des défis SPS rencontrés dans les pays ACP, en particulier au regard de la révision des pesticides de l'UE.

Les contrôles SPS de l'UE sur les exportations d'agrumes ont également été durcis en 2013. L'UE autorisera à l'avenir « un maximum de cinq cas de maladie des taches noires sur une saison ». Cela pourrait poser des défis sérieux aux exportateurs sud-africains, puisqu'au cours des saisons précédentes les autorités ont effectué pas moins de 12 interceptions par saison.

Le gouvernement sud-africain et la Citrus Growers' Association (CGA) d'Afrique australe affirment tous deux que les nouvelles normes de l'UE sont « plus strictes que ce que les justifications scientifiques ne préconisent », les dernières découvertes suggérant que « le fruit n'est pas un vecteur pour l'introduction de la maladie des taches noires des agrumes ». Les récentes décisions d'importation des États-Unis à cet égard semblent remettre en question « la pertinence de ces mesures de l'UE ». Au vu de l'absence de progrès dans les discussions bilatérales, les autorités sud-africaines envisagent d'initier d'autres « processus parallèles de résolution des différends ».

Dans un développement similaire, les règles de mise en œuvre de l'UE ont été modifiées unilatéralement pour les exportations de légumes du Kenya. D'après la Fresh Produce Exporters'

Association of Kenya (FPEAK), « plus d'un cinquième des exportations de légumes du Kenya vers le marché européen ont été rejetées en janvier après qu'on a retrouvé des traces d'un produit chimique interdit », le diméthoate. D'après la FPEAK, cependant, cette augmentation des interceptions a fait suite à une réduction de 90 % des niveaux de résidus autorisés. D'après des informations de presse, certains groupes de petits producteurs ont réduit les approvisionnements pour l'exportation vers l'UE de 92 %, 80 % des cultivateurs se désengageant des chaînes d'approvisionnement pour l'exportation vers l'UE (voir article *Agritrade* « [L'approbation SPS ouvre le marché américain aux exportations kényanes de haricots verts](#) », 19 août 2013).

La FPEAK s'était précédemment opposée à une intensification des contrôles de l'UE sur les exportations de haricots et de mange-tout, qui ont semble-t-il occasionné des retards de livraison (jusqu'à 72 heures), réduisant de manière significative la durée de vie des produits livrés aux détaillants. À la mi-février 2013, seulement 1,6 % des échantillons testés présentait des niveaux de résidus supérieurs aux niveaux autorisés. D'après la FPEAK, l'ampleur du problème ne justifiait pas les retards occasionnés par l'intensification des inspections. En conséquence, ces contrôles de l'UE semblent devenir une barrière au commerce qui pourrait « perturber ou compromettre les activités commerciales » (voir article *Agritrade* « [Les nouvelles limites maximales de résidus de l'UE touchent les exportations de légumes du Kenya](#) », 28 avril 2013).

En mai 2013, de nouvelles applications logicielles ont été lancées dans le secteur horticole kényan, conçues pour faciliter la tâche des agriculteurs désireux de se conformer aux exigences

SPS de l'UE ; cette innovation devrait maintenant être diffusée de manière plus large.

La manière dont l'UE choisit d'appliquer ses normes de sécurité des denrées alimentaires suscite de plus en plus d'inquiétudes. Cela ne peut être dissocié des pressions croissantes des agriculteurs pour obtenir un pied d'égalité entre fournisseurs de fruits et légumes de l'UE et des pays tiers en matière de contrôles SPS et de procédures de conformité. Ces pressions aggravent les craintes des pays ACP concernant la montée de « l'éco-protectionnisme » sur la base de considérations environnementales.

Développements dans les pays ACP

Défis et opportunités en matière d'exportations

Bien qu'elle ne fasse pas partie des plus grands producteurs d'agrumes (représentant 3,4 % de la production mondiale), l'Afrique du Sud est le plus grand exportateur (1 million de tonnes en 2012 – soit 29 % du commerce mondial), les oranges constituant le produit dominant (69 % de ses exportations d'agrumes). Compte tenu de l'importance des marchés européens pour les exportations d'agrumes d'Afrique du Sud, l'application prévue de contrôles plus stricts pour la maladie des taches noires des agrumes est une source de préoccupation majeure. Si les exportations vers le Moyen-Orient, les États-Unis, la Russie et l'Asie du Sud-Est augmentent, celles-ci viennent compléter le marché européen mais ne le remplacent certainement pas. Par conséquent, si les volumes d'exportation vers les États-Unis ont augmenté ces dernières années, à 41 000 tonnes en 2011, ceci équivaut à moins de 10 % de ses exportations vers l'UE. Un problème supplémentaire est la vola-

tilité de certains marchés, notamment au Moyen-Orient, qui absorbent ensemble environ 20 % des exportations d'oranges d'Afrique du Sud. Cette volatilité exige des ajustements constants en termes de commercialisation. À plus long terme, le ministre de l'agriculture sud-africain voit les marchés européen et américain perdre de leur importance, compte tenu de la croissance plus rapide de la demande en Asie (voir article *Agritrade* « [Accords commerciaux et déplacement des flux commerciaux agricoles de l'Afrique du Sud](#) », 8 octobre 2012).

La diversification des marchés n'est en aucun cas une affaire simple.

« La diversification des marchés n'est en aucun cas une affaire simple »

Bien qu'un nouvel accord SPS avec la Thaïlande sur les agrumes doive ouvrir de nouvelles opportunités d'exportation, une interdiction d'importation thaïlandaise reste applicable aux fruits des arbres à feuilles caduques sud-africains. Dans ce contexte, les exportateurs de fruits d'arbres à feuilles caduques continuent de mener des campagnes promotionnelles ciblées au Royaume-Uni et en Allemagne pour stimuler la reconnaissance et les ventes des produits. La nécessité d'apporter des ajustements constants en matière de commercialisation pose un véritable défi aux petits exportateurs tels que le Swaziland et le Zimbabwe, qui ont tendance à opérer dans le sillage de l'Afrique du Sud.

D'après le Projet pour la compétitivité de l'horticulture au Kenya (KHCP), les petits producteurs kényans de fruits et légumes ont été confrontés à une période difficile en 2012 « en raison d'une augmentation rapide des coûts de production, d'une baisse des prix dans les principaux marchés euro-

péens et d'un manque de discipline en matière d'achat de la part des agriculteurs et des exportateurs ». Les sécheresses, inondations, ravageurs et maladies ont aggravé ces problèmes. La valeur en dollars des exportations de légumes kényanes a fléchi de 2,6 % en 2012 (à 369 millions \$US, contre 379 millions \$US en 2011).

La décision de la CE en décembre 2012 d'augmenter à 10 % la fréquence des contrôles sur les pesticides a aggravé une position déjà difficile (les ventes de haricots du Kenya ont chuté de 25 % en janvier 2013 par rapport à janvier 2012). Cependant, l'introduction de systèmes d'agriculture protégée impliquant l'utilisation de serres tunnels devrait donner un coup de fouet aux rendements commercialisables, l'aide internationale soutenant le déploiement d'une technologie des serres pour les petits producteurs.

Malgré la multiplicité des défis SPS et de sécurité des denrées alimentaires aussi bien sur les marchés UE que non UE, et la concurrence croissante exercée par les exportateurs des pays tiers, le voisin du Kenya, l'Éthiopie, a organisé un sommet sur l'investissement dans le secteur des fruits et légumes en juillet 2012, dans le but de développer une stratégie visant à reproduire la croissance existant dans le secteur floricole. Le gouvernement « prépare un terrain favorable pour les investisseurs, en créant un meilleur environnement commercial, [et] en facilitant les investissements dans la chaîne du froid et la logistique pour assurer un déploiement efficace des produits sur les marchés régionaux et mondiaux » ; le gouvernement accorde également une attention particulière aux problèmes internationaux de sécurité des denrées alimentaires (voir article *Agritrade* « [Le gouvernement éthiopien entend promouvoir le secteur des fruits et légumes](#) », 16 septembre 2012). En

outre, le développement d'un réseau de services de transport vers 24 destinations en Afrique, en Europe, au Moyen-Orient et en Asie par Ethiopian Airways crée de nombreuses possibilités de développement de marchés diversifiés.

Plus généralement, les petits exportateurs tels que l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie cherchent tous à consolider et développer leurs exportations de fruits et légumes, avec des degrés de succès variables. Des informations de presse ont suggéré que le développement de nouvelles voies maritimes pourrait potentiellement ouvrir de nouveaux débouchés considérables dans certaines régions de la Chine

« Le développement de nouvelles voies maritimes pourrait potentiellement ouvrir de nouveaux débouchés considérables dans certaines régions de la Chine »

Ce marché, cependant, exigera également le développement d'accords et de protocoles SPS avant que les exportations ne puissent commencer.

S'agissant du Pacifique, deux points ont été soulignés lors de la foire Trade Pasifika en juin 2012 : l'énorme potentiel de ce marché chinois pour les exportations alimentaires et agricoles du Pacifique, et l'absence complète de protocoles d'exportation pour les produits agricoles entre les pays des îles du Pacifique et la Chine (voir article *Agritrade* « [Des opportunités de marché sont identifiées mais des actions s'avèrent nécessaires](#) », 3 septembre 2012).

Même lorsque des protocoles sont en place, les modalités de mise en œuvre font l'objet de pressions de la part des producteurs nationaux et ces pressions peuvent déboucher sur l'utilisation

des préoccupations SPS pour limiter l'accès au marché ou miner la compétitivité des exportations, comme le souligne l'expérience de Fidji en matière d'exportations de gingembre vers l'Australie (voir article *Agritrade* « [Le marché du gingembre australien bientôt ouvert aux exportations fidjiennes ?](#) », 11 novembre 2012).

« La manière dont les normes SPS sont appliquées a des conséquences commerciales importantes »

La manière dont les normes SPS sont appliquées a des conséquences commerciales importantes. Certains appellent à la mise en œuvre de canaux d'arbitrage des questions SPS/de sécurité des denrées alimentaires indépendants des parties concernées (voir article *Agritrade* « [L'Afrique du Sud en quête de "processus parallèles de résolution des litiges" pour le différend l'opposant à l'UE](#) », 18 mai 2013).

Après l'annonce en janvier 2013 de l'introduction de nouvelles lois américaines sur la sécurité des denrées alimentaires, deux ans seulement après le Food Safety Modernisation Act, c'est la consternation dans les Caraïbes. Les nouvelles règles de l'UE ne s'appliqueront qu'à certains « fruits et légumes qui présentent le plus grand risque » (voir article *Agritrade* « [De nouvelles règles de sécurité des denrées alimentaires américaines pourraient poser de nouveaux défis aux exportateurs caribéens](#) », 11 mars 2013). Bien que l'on prévoit une application flexible de ces nouvelles règles, des difficultés sont déjà rencontrées à travers les Caraïbes pour satisfaire aux normes actuelles (voir article *Agritrade* « [Les exportations jamaïcaines vers les marchés américains confrontées à de sérieux défis en termes de sécurité des denrées alimentaires](#) », 6 octobre 2011).

En réponse aux demandes croissantes des détaillants pour un approvisionnement durable, octobre 2012 a vu le lancement de la Sustainability Initiative of South Africa (SIZA). Cette initiative entend remplacer les normes et audits multiples par un processus d'audit unique, réduisant ainsi les coûts de certification et améliorant les revenus nets des producteurs. Ce système de vérification indépendant est mis en œuvre dans le secteur des fruits et repose sur la reconnaissance mutuelle des audits parmi les détaillants internationaux et locaux (voir article *Agritrade* « [L'Afrique du Sud établit une norme unique en matière de commerce éthique](#) », 4 janvier 2013).

Au Kenya, des efforts similaires sont en cours pour promouvoir le développement de la certification environnementale des cultures telles que les fruits et légumes, en réponse aux tendances changeantes du marché (voir article *Agritrade* « [L'agriculture écologique jugée comme étant l'avenir de l'agriculture kényane](#) », 23 septembre 2012). L'importance pour les producteurs ACP de devancer les tendances de marché ne peut être sous-estimée, étant donné les perspectives de concurrence accrue sur les marchés des fruits et légumes de l'UE.

Développer les marchés intérieurs pour les fruits et légumes

L'utilisation d'instruments de politique commerciale agricole à l'appui du développement de la production de fruits et légumes pour les marchés locaux est mise à l'avant-plan dans de nombreuses régions ACP.

Le gouvernement sénégalais peaufine actuellement son système de contrôles sur les oignons importés à la lumière de la hausse des exportations d'oignons de l'UE. Après avoir initialement introduit des restrictions

d'importation saisonnières, il a stocké les oignons avant le début de la clôture de la saison d'importation (du 1er avril au 31 août), mais les importations en 2012 ont reculé de seulement 8,4 %.

« Les instruments de politique commerciale agricole à l'appui du développement de la production de fruits et légumes pour les marchés locaux sont de plus en plus utilisés »

Les producteurs d'oignons locaux ont ainsi été confrontés à des conditions de marché difficiles. En conséquence, il a été décidé en 2013 :

- d'avancer la clôture de la saison d'importation en février ;
- d'introduire des contrôles plus stricts dans les ports ;
- de rendre les licences d'importation spécifiques aux entreprises ;
- que le gouvernement « faciliterait » l'octroi d'autorisations d'importation aux « importateurs qui s'engagent à promouvoir la commercialisation de la production locale ».

Outre ces mesures en matière d'importations, le gouvernement du Sénégal soutient l'investissement dans l'infrastructure post-récolte, afin de garder les oignons localement produits dans un meilleur état pendant plus longtemps (voir article *Agritrade* « [Le Sénégal peaufine son régime d'importation des oignons](#) », 3 juin 2013).

Ces initiatives sénégalaises récentes s'inspirent de l'expérience de la Namibie, où les dispositions relatives aux licences d'importation sont étroitement intégrées dans les initiatives visant à renforcer le fonctionnement des chaînes locales d'approvisionnement de légumes.

Un système d'information de marché relie les volumes et calendriers prévus des producteurs aux projections des détaillants et négociants concernant la demande du marché. Ces mesures visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement locales ont facilité l'accès au crédit pour développer la production. La part de la demande de fruits et légumes satisfaite par la production locale est passée à 37 % en 2012 (contre 5 % initialement), avec un accent mis sur ces produits qui peuvent être produits de manière concurrentielle dans un contexte de marché géré. Les efforts actuels au Sénégal s'inspirent d'éléments de cette approche pourraient avoir des conséquences pour toute une série de fruits et légumes, et pas seulement les oignons.

Cependant, compte tenu des hausses importantes des exportations d'oignons de l'UE vers les pays ouest-africains voisins (voir article *Agritrade* « [Les exportations d'oignons néerlandais vers l'Afrique de l'Ouest affichent une croissance continue](#) », 2 février 2013), et de l'ampleur du trafic transfrontalier, il semble nécessaire d'élaborer une politique régionale de développement du secteur des fruits et légumes. Cela est d'autant plus important que les producteurs d'oignons du Niger dépendent des marchés régionaux côtiers pour 70 % de leurs ventes. L'augmentation des exportations d'oignons de l'UE vers les marchés ouest-africains non sénégalais pourrait perturber ce commerce.

L'expérience namibienne pourrait également être pertinente pour l'initiative des « parcs agricoles » de la Jamaïque. Cette approche vise à regrouper les infrastructures de la production et de la transformation agricoles en un seul lieu, tout en mobilisant les investissements privés dans la transformation à plus forte valeur ajoutée. Bien que divers légumes soient potentiellement concer-

nés, l'accent a été initialement mis sur les oignons, dans le but de remplacer 70 % des importations. La négociation de contrats de vente à terme d'oignons est jugée capitale. D'après le PDG d'Agro-Invest, cependant, cela exige « une protection commerciale du gouvernement central de façon à ce que les oignons locaux soient en mesure de concurrencer les importations », et cela implique des restrictions saisonnières (voir article *Agritrade* « [L'initiative alimentaire des "parcs agricoles" de la Jamaïque](#) », 21 janvier 2013). Dans ce contexte, des leçons peuvent être potentiellement tirées des expériences sénégalaise et namibienne.

Un développement important au cours de la période 2012/13 est l'augmentation de la demande locale de produits biologiques, conséquence directe de l'urbanisation rapide, du changement dans les habitudes de consommation et de la prise de conscience de l'importance d'une alimentation saine. Les études de cas publiées par la Fédération internationale des mouvements de l'agriculture biologique (IFOAM) ont mis en exergue le développement d'une production horticole biologique pour les marchés locaux au Kenya, en Ouganda, en Tanzanie et au Burundi, plusieurs voies d'accès au marché étant développées, dont les relations commerciales avec des restaurants locaux et des chaînes locales de supermarchés.

Certains agriculteurs biologiques au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie opèrent dans le cadre de systèmes de garantie participatifs (SGP). L'IFOAM a défini les SGP comme des « systèmes d'assurance qualité locaux certifiant les producteurs sur la base de la participation active des parties prenantes », le tout étant « fondé sur la confiance, les réseaux sociaux et l'échange de connaissances ». Ils s'appuient sur les Normes des produits biologiques

d'Afrique de l'Est, et au Kenya les principaux clients participent aux inspections agricoles pour vérifier la conformité. Les coûts de la certification et de la vérification pour les producteurs biologiques desservant les marchés locaux sont réduits (voir article Agritrade « [Un rapport souligne l'augmentation de la production biologique à destination des marchés locaux de la CAE](#) », 13 juin 2013).

3. Implications pour les pays ACP

Impact des réformes de la Politique agricole commune pour les exportateurs de fruits et légumes ACP

L'élargissement des paiements de l'aide directe à tous les producteurs de fruits et légumes de l'UE pourrait changer la position concurrentielle relative des producteurs de l'UE et ACP, les producteurs de l'UE étant enclins à approvisionner des volumes supérieurs à des prix inférieurs à ce que cela serait le cas en l'absence d'aide directe.

« L'élargissement des paiements de l'aide directe à tous les producteurs de fruits et légumes de l'UE pourrait changer la position concurrentielle relative des producteurs de l'UE et ACP »

Tout octroi automatique d'une aide directe aux producteurs biologiques pour récompenser la conformité aux mesures de « verdissement » aggraverait cette situation.

L'attention politique de plus en plus marquée portée par l'UE au « ver-

dissement » de la PAC pourrait également accélérer la tendance vers la détermination de l'empreinte carbone de la production de fruits et légumes, augmentant les coûts pour les fournisseurs ACP.

Les exportateurs de fruits et légumes ACP devront surveiller la situation et, lorsque nécessaire, s'engager dans le débat sur l'empreinte carbone pour veiller à ce que les fournisseurs ACP ne soient pas systématiquement discriminés et pour minimiser les effets haussiers sur les coûts des nouvelles demandes des détaillants.

Une action concertée des gouvernements ACP pourrait s'avérer nécessaire pour garantir que les systèmes nationaux de l'UE ne sont pas systématiquement discriminatoires à l'égard des fournisseurs des pays tiers dont les processus de production satisfont aux critères sous-jacents.

Les leçons tirées des initiatives politiques actuelles de l'UE visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement des fruits et légumes pourraient être mises en application pour améliorer la position des fournisseurs ACP dans les chaînes d'approvisionnement internationales des fruits et légumes, et celle des petits producteurs au sein des chaînes d'approvisionnement nationales de fruits et légumes. Cela serait conforme aux initiatives déjà en cours dans un certain nombre de pays ACP.

La nouvelle réglementation sur le contrôle de l'alimentation humaine et animale de l'UE

Les gouvernements ACP et les parties prenantes du secteur des fruits et légumes pourraient envisager d'entamer un dialogue avec l'UE sur l'applicabilité de la nouvelle réglementation s'agissant

des exportateurs ACP, en vue d'obtenir un élargissement aux fournisseurs ACP des exemptions accordées aux micro-entreprises de l'UE. Cela pourrait prolonger encore les préférences ACP à l'heure de la libéralisation des échanges commerciaux.

Répondre à la nouvelle concurrence créée par les nouveaux accords de libre-échange (ALE) de l'UE

Une analyse détaillée des nouvelles concessions tarifaires accordées au titre des nouveaux ALE est requise pour savoir où une concurrence accrue pour les fournisseurs ACP est probable et établir l'ampleur des ajustements nécessaires. Sur cette base, des stratégies de production et d'ajustement de marché pourront alors être développées pour des fruits et légumes spécifiques. Les exportateurs kenyans, par exemple, surveillent régulièrement les développements de marché pour identifier les ajustements nécessaires de la production. Cette surveillance devrait devenir plus systématique et généralisée dans les pays ACP.

En ce qui concerne les exportations de fruits et légumes biologiques, une concurrence plus intense pourrait nécessiter des initiatives spécifiques des gouvernements ACP en vue de renforcer le cadre réglementaire local pour la production biologique, et pour obtenir la reconnaissance mutuelle de l'UE, afin de réduire les coûts de certification et d'uniformiser les règles du jeu vis-à-vis des fournisseurs de pays tiers.

Intensifier le dialogue sur l'application des normes de sécurité des denrées alimentaires et SPS de l'UE

Les derniers développements dans le secteur des fruits et légumes ont attisé les craintes sur l'application des contrôles de sécurité des denrées alimentaires et SPS. Les pays ACP pourraient devoir explorer des mécanismes collectifs de dialogue et d'arbitrage sur l'application par l'UE des normes SPS et de sécurité des denrées alimentaires. Le dialogue en cours entre l'UE et les États-Unis sur les normes appliquées dans le secteur des fruits et légumes pourrait gagner en importance et devra être étroitement surveillé par les associations d'exportateurs de fruits et légumes ACP.

En outre, la portée des initiatives régionales visant à renforcer les capacités de conformité aux normes dans les grandes régions d'exportation de fruits et légumes ACP devra peut-être être revue.

Intégrer des normes de durabilité dans les nouveaux investissements

Là où de nouveaux investissements dans le secteur des fruits et légumes sont en cours, il est nécessaire d'intégrer des normes de durabilité dans la conception des nouveaux programmes ainsi que des systèmes de surveillance et de contrôle gouvernementaux.

« Il est nécessaire d'intégrer des normes de durabilité dans la conception des nouveaux programmes ainsi que des systèmes de surveillance et de contrôle gouvernementaux »

Cela exige d'améliorer les flux d'information sur les débats relatifs aux normes et les tendances dans les principaux marchés.

Intégrer l'utilisation des instruments de politique commerciale dans les stratégies visant à renforcer les chaînes d'approvisionnement locales

L'utilisation des instruments de politique commerciale agricole dans le secteur des fruits et légumes doit être plus étroitement et systématiquement liée à des mesures visant à renforcer le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement locales de fruits et légumes. Cela requiert la création de forums pour les producteurs, détaillants et négociants au sein desquels ils peuvent se regrouper et développer les normes de produits locaux appropriées ainsi que les contrats de vente à terme.

Cela exige que les politiques mettent l'accent sur :

- la mise en place d'un cadre commercial propice qui favorise les achats locaux ;

- le soutien à la mise en place de systèmes d'information sur la production et la demande commercialement pertinents ;

- le renforcement du cadre légal pour les négociations de contrats et leur application.

Développer les marchés locaux pour les produits biologiques

L'expérience dans la Communauté d'Afrique de l'Est suggère qu'il existe de nombreuses possibilités de développer la production biologique de fruits et légumes à destination des marchés locaux en utilisant des SGP liés aux normes locales de produits (par ex., en Afrique orientale, les exigences des Normes des produits biologiques d'Afrique de l'Est). Ceci a déjà été entrepris dans le Pacifique, où un manuel sur les SGP a été produit, et où la Norme biologique du Pacifique a été intégrée dans la « Famille des normes » de l'IFOAM, facilitant ainsi le commerce de produits biologiques à travers les frontières.

Les possibilités de partage parmi les pays ACP des expériences sur le développement des marchés locaux pour les fruits et légumes produits localement sont nombreuses via le réseau de l'IFOAM. Cela pourrait aider les producteurs de fruits et légumes locaux, en particulier dans les économies insulaires, à accéder aux marchés du tourisme en plein essor et aux chaînes de supermarchés établies au niveau local.

Principales sources

1. Commission européenne (CE), « A review of the EU regime for the fruit and vegetables sector: Public consultation on policy options and their impact assessment », non daté <http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/policy/consultation>

2. CE, « European Union and United States agree to historic new partnership on organic trade », communiqué de presse n° IP/12/138, 15 février 2012
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/138&fo>

3. CE/DG Commerce, « Final report: High Level Working Group on Jobs and Growth », 11 février 2013
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

4. Secrétariat du Commonwealth, « Eco-labelling: Challenges and opportunities for small states and LDCs », par M. Haynes, Trade Hot Topics n° 95, 2012
<http://www.secretariat.thecommonwealth.org/files/251358/FileName/TradeHotTopics-95FINAL.pdf>

5. CE, « High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain: Report 2012 », 5 décembre 2012
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm#h2-2

6. CE, « European Retail Action Plan and Green Paper on unfair trading practices in the business-to-business food and non-food supply chain – frequently asked questions », MEMO/13/47, 31 janvier 2013
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-47_en.htm?locale=en

7. Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de l'UE, « Final report on an audit carried out in South Africa from 07 to 17 June 2011 in order to evaluate the system of official controls and certification of citrus fruit for export to the European Union », DG(SANCO) 2011-6070 - MR Final
http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=2775

8. US FDA, « FSMA propose rule for preventive controls for human food », 2013
<http://www.fda.gov/Food/guidanceregulation/FSMA/ucm334115.htm>

9. CE, « Prospects for agricultural markets and income in the EU 2012-2022 », décembre 2012
http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2012/fullrep_en.pdf

10. CE, « Agriculture in the European Union: Statistical and economic information report 2012 », décembre 2012
http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2012/pdf/full-report_en.pdf

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int