

« Si un animal vous dit qu'il peut parler, il ment probablement. »

(Proverbe africain)

- Qu'est-ce que les barrières non tarifaires et pourquoi celles-ci prennent-elles de l'essor en ce moment?
- Pourquoi les pays africains auront-ils désormais beaucoup de difficultés à exporter leurs projets agricoles en Europe?
- Nommer deux interprétations courantes de l'expression « sécurité alimentaire »?
- En quoi les importations de poulet congelé représentent-elles une menace pour la sécurité alimentaire des pays africains?
- Quelle mesure non tarifaire a été appliquée par la Zambie pour s'opposer à l'entrée de denrées américaines?

Normes sanitaires et phytosanitaires, traçabilité, étiquetage des organismes génétiquement modifiés (OGM), obstacles techniques au commerce... des barrières non tarifaires se substituent graduellement aux barrières tarifaires pour protéger les marchés des pays développés. De quoi s'interroger sérieusement sur la « bonne foi des apôtres de la libéralisation économique ». Les pages qui suivent permettent de faire le point sur des développements récents qui risquent d'être déterminants pour le positionnement de l'Afrique sur les marchés agricoles mondiaux.

1. OBJECTIF RISQUE ZÉRO... LES NORMES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES SONT À NOS PORTES

Les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ne sont pas nées d'hier. Il fut une époque où ces précautions se limitaient à prévenir l'importation accidentelle de ravageurs risquant de contaminer l'agriculture locale. L'histoire mondiale de l'agriculture est d'ailleurs ponctuée de tristes cas d'insectes ou d'animaux ayant été introduits par accident et ayant fait des ravages dans les champs de leur nouvelle terre d'adoption.

Encéphalopathie spongiforme bovine ou « vache folle », grippe aviaire, salmonelle, résidus de pesticides, aflatoxine... l'agriculture suscite désormais de plus en plus de préoccupations liées à la santé humaine, particulièrement en Europe, en Amérique du Nord et en Asie. Chaque année, la recherche médicale met à jour de nouveaux liens de causalité entre alimentation et maladies. Les médias se chargent d'informer les consommateurs qui, soucieux de leur propre santé, exigent de leurs gouvernements que ceux-ci interviennent pour réduire les risques au minimum. Il n'est donc pas surprenant de constater que les normes sanitaires de plusieurs pays deviennent de plus en plus sévères. C'est le cas de la Communauté européenne, qui vient d'adopter une loi sur la traçabilité des aliments et du Canada qui vient d'interdire la commercialisation de produits contenant des gras « trans ».¹

¹ Les gras « trans » sont un type de gras dont l'ingestion à long terme peut mener à des maladies cardiovasculaires et des accidents cérébraux-vasculaires. Ils se trouvent très peu à l'état naturel dans les aliments. Ils apparaissent dans les huiles qui ont été soumises à un procédé d'hydrogénation afin de les rendre solides et d'augmenter leur durée de conservation (margarine, shortening végétal). Les gras trans sont omniprésents dans les aliments transformés commercialement. La consistance de l'huile de coco et de l'huile de palme en font des substituts intéressants.

À ce jour, 52 % de toutes les mesures SPS visent à assurer la sécurité sanitaire des aliments, contre 23 % pour la santé animale et 9 % pour la santé des végétaux. Ces normes ont leur importance, puisqu'un accroissement du commerce agricole international se traduit également par un accroissement des risques d'épidémies mondiales. Or, pour certains pays moins avancés, le coût du respect des obligations liées aux mesures sanitaires et phytosanitaires peut être supérieur au budget public de développement, toutes dépenses confondues. Faute de respecter ces obligations, l'accès des produits des pays en développement aux marchés des pays du Nord s'en trouve sérieusement compromis. Cet obstacle pourrait réduire à néant les opportunités d'exportation tant chantées par les tenants de la libéralisation, voire même affecter le volume actuel des exportations des pays en développement (PED).

Parce qu'elles font obstacle au commerce, les normes sanitaires et phytosanitaires font partie de ce que l'on appelle les « mesures non tarifaires » de contrôle des importations. Pour les pays à tendance protectionniste qui font désormais face à l'obligation de réduire leurs mesures tarifaires, les mesures non tarifaires revêtent soudain un attrait irrésistible...

L'OMC s'est donc dotée d'un accord sur l'application des mesures SPS et d'un autre sur les obstacles techniques au commerce. Ces accords définissent des critères permettant de faire la distinction entre obstacles justifiés et non justifiés au commerce. Ils encouragent également les pays à fonder leurs normes et réglementations sur celles élaborées par les organisations internationales, notamment :

- Le Codex Alimentarius élaboré conjointement par l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la sécurité sanitaire des aliments.
- L'Office international des Épipizoties (OIE) pour la santé animale.
- La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV).

Les pays membres de l'OMC sont cependant autorisés à adopter des mesures plus rigoureuses, à condition qu'une évaluation des risques permette de le justifier scientifiquement et que ces mesures soient appliquées suivant un principe de non-discrimination.

2. VOUS AVEZ DIT « SÉCURITÉ ALIMENTAIRE »?

Lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, 187 chefs d'État et de gouvernements ont réaffirmé le droit à la sécurité alimentaire, définie comme suit : « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. »

Depuis, le terme « sécurité alimentaire » est de plus en plus utilisé. La signification qu'on lui attribue varie toutefois d'un interlocuteur à un autre. Pour la majorité des consommateurs européens, la préoccupation se situe au niveau de l'accès à une « nourriture saine », la sécurité étant associée surtout à l'innocuité et la salubrité des aliments. Dans les pays en développement, c'est le problème de l'accès à la nourriture tout court qui mobilise le plus d'efforts, par le biais de la lutte contre la pauvreté.

Les exemples qui suivent démontrent comment la sécurité alimentaire des consommateurs du Nord ne va pas toujours de pair avec celle des paysans africains...

Les aflatoxines, tous risques soupesés

Les aflatoxines sont des toxines produites par des champignons qui peuvent se développer notamment dans le maïs, de coton et l'arachides en milieu tropical ou subtropical. Consommées à fortes doses, elles peuvent être mortelles. À faibles doses, elles peuvent accroître les risques de certains cancers. Le Codex Alimentarius autorise un maximum de 15 ppm d'aflatoxine dans les produits destinés à la consommation humaine. Les normes de l'Union Européenne, quant à elles, fixent à 4 ppm leur teneur maximale.

On estime qu'en comparaison avec celle du Codex Alimentarius, la norme européenne permet de réduire le nombre de décès imputables à des cancers de 1,4 cas par année par milliard d'habitant. C'est dire qu'à l'échelle de l'Europe (moins de 500 millions d'habitants), cette mesure sauve moins d'une vie par année.

La FAO estime que, dans l'éventualité où la norme européenne devenait la référence mondiale, ceci réduirait de 670 millions \$ US la valeur des exportations agricoles africaines. On est en droit de se demander combien de vies africaines seraient perdues dû à des causes liées à la pauvreté, dans l'éventualité où la norme européenne devenait la référence mondiale...

Il apparaît clair que les pays en développement devraient prendre une part active à la définition des normes internationales et exiger l'accès à une information complète sur ces normes et sur toute réglementation en vigueur. La FAO et l'OMS ont d'ailleurs créé un fonds pour élargir et renforcer la participation des PED aux travaux du Codex. La FAO a également constitué un fond spécial pour permettre à davantage de délégués des PED de participer aux réunions et sessions de formation sur la définition et l'application de normes.

L'Afrique se fait plumer

« Exportation de poulets : L'Europe plume l'Afrique », tel est le nom d'une campagne lancée récemment par un groupe d'organisations non gouvernementales européennes afin de susciter un débat dans l'opinion publique sur l'exportation de poulet congelé en Afrique.

Dans la plupart des pays d'Afrique, des produits de volaille congelés se retrouvent massivement sur les marchés des grandes villes, voire même jusque dans les villages. Vendue à un prix anormalement bas, cette viande est constituée de morceaux moins appréciés des consommateurs du Nord, comme les pattes ou les ailes. Cette concurrence déloyale nuit grandement aux producteurs de volaille africains ainsi qu'à tous les métiers connexes, comme celui de plumeur. Au Sénégal, où l'activité avicole a été réduite de 30 % depuis 2000, les importations couvrent la moitié de la demande.

En plus de son impact économique dévastateur, la viande de volaille congelée représente un problème majeur de santé publique. Transportée dans des camions non réfrigérés, exposée au soleil dans les marchés à ciel ouvert, cette viande constitue un terrain propice à la multiplication des bactéries, dont les dangereuses salmonelles. Une étude réalisée dans les marchés de six villes camerounaises a mené à un constat accablant : plus de 80 % des échantillons de poulet congelé analysés étaient impropres à la consommation.

C'est dans la seconde moitié des années 1990 que les importations de viande de volaille en Afrique subsaharienne se sont mises à augmenter brutalement. Cette invasion s'explique par l'ouverture des frontières sous les pressions des institutions monétaires et de l'OMC. En 2003, quatre pays ont assuré à eux seuls 90 % de ces exportations : les États-Unis (36 %), le Brésil (31 %), l'Union Européenne (15 %) et la Thaïlande (8 %).

L'Accord sur l'agriculture autorise les pays en développement à fixer des droits de douane allant jusqu'à 80 %. Malheureusement, en l'absence d'un contrôle efficace des frontières, les quantités importées peuvent dépasser largement celles qui sont permises par l'État. Ainsi, malgré l'établissement par le Cameroun de quotas d'importation, on estime que les quantités effectivement importées sont le triple du volume permis.

3. L'EFFET « DOMINO » DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires en 1995, l'Union Européenne s'est dotée d'un puissant arsenal législatif pour le commerce des denrées alimentaires. Ses exigences ont sensiblement gagné en sévérité, au point d'être considérées comme des entraves aux importations en provenance des pays Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP). Ces difficultés sont aggravées par l'érosion continue des avantages concurrentiels que leur accorde l'UE à travers différentes clauses de préférences commerciales.

Parmi la multitude de nouvelles normes et réglementations, celles qui ont le plus d'incidence sur les pays ACP sont celles portant sur la traçabilité des aliments, les limites maximales de résidus de pesticides, ainsi que la nouvelle réglementation relative à l'hygiène, qui vise à renforcer les systèmes de contrôle HACCP². Toutes les productions alimentaires sont susceptibles d'être affectées, mais les deux secteurs qui risquent d'en souffrir le plus sont celui de la pêche, suivi de celui des fruits et légumes.

En Europe même, la multiplication des normes et codes de pratique a contribué à renforcer le pouvoir des grandes chaînes de distribution, qui ont les moyens d'établir des mécanismes de contrôle. Ceci a eu pour conséquence une concentration accrue du pouvoir entre les mains d'un nombre de plus en plus réduit d'importateurs de denrées alimentaires. La pression grandissante exercée sur ces importateurs pour qu'ils fournissent des produits « sûrs » aux consommateurs européens explique sans doute pourquoi ils préfèrent transiger uniquement avec les grands producteurs des pays en développement, qui sont plus à même de supporter les coûts de la conformité aux normes. Ainsi, les petites exploitations agricoles pourraient se retrouver complètement exclues des principaux marchés à l'exportation.

Des fruits et légumes avec « passeport »?

Comment un pays peut-il s'assurer que les aliments qui se retrouvent sur le marché sont exempts de contaminants pouvant nuire à la santé des consommateurs? En instaurant un système de contrôle et de suivi qui permet de retracer l'origine d'un aliment contaminé jusque dans la ferme où il a été produit, et de retirer très rapidement du marché tous les aliments susceptibles d'avoir été contaminés en même temps. C'est ce qu'on appelle la traçabilité des aliments.

Pour cela, chaque lot d'aliments produit à un endroit donné et à un moment donné doit être maintenu séparé des autres lots. Chaque aliment doit également être identifié de façon à ce qu'on puisse en connaître l'origine exacte. Bref, la traçabilité exige ni plus ni moins de chaque aliment qu'il accomplisse son périple de la terre à la table accompagné de son « passeport » individuel.

Les récentes révisions par l'UE de la réglementation relative à la traçabilité pourraient avoir des effets fort préjudiciables pour les pays en voie de développement. Cette législation, en vigueur depuis janvier 2005, exige des chefs d'entreprises de prouver qu'ils ont pris toutes les précautions possibles pour éviter la contamination des aliments vendus aux consommateurs européens, à défaut de quoi ils sont passibles d'une amende d'environ 40 000 Euros par lot de marchandise et risquent une peine d'emprisonnement de deux ans... Le fardeau de la preuve leur revient, ce qui a conduit la plupart des grands distributeurs européens à intensifier les pressions exercées sur leurs fournisseurs afin qu'ils donnent toutes les garanties de conformité et de traçabilité requises.

² Pour plus d'information, se référer à l'encadré intitulé « Des aliments diplômés ».

Des fruits et légumes avec « passeport »? (suite)

Cette nouvelle législation va pousser les importateurs à exiger des exportateurs qu'ils adoptent un code de bonnes pratiques et qu'ils s'assurent que tous les autres opérateurs, de la ferme au point d'embarquement, fassent de même et soient en mesure de le prouver grâce à une certification délivrée par une organisation indépendante. Pour les producteurs agricoles, la traçabilité implique de noter scrupuleusement tout ce qu'ils ont fait dans leurs champs : quelles semences utilisent-ils? Quels engrais et quels pesticides ont-ils épandus? À quelle date? Quand ont-ils récolté? Les producteurs qui ne seront pas en mesure de fournir toutes ces informations et de prouver qu'ils ont adopté des pratiques agricoles conformes aux normes devront dire adieu au marché de l'exportation. Les pays qui ont pris du retard ont d'ailleurs déjà été pénalisés.

Il est à noter que la nouvelle réglementation s'applique non seulement aux denrées alimentaires, mais aussi aux aliments pour animaux ou toute autre substance susceptible d'entrer dans l'alimentation des hommes ou des bêtes. Il est donc probable que les graines de coton, exportées en grande quantité de l'Afrique vers l'Europe pour y nourrir le bétail, soient touchées par l'exigence de traçabilité.

Des aliments « diplômés »

Plusieurs systèmes de certification s'imposent graduellement dans le système agroalimentaire européen. Dans de nombreux pays en développement, la certification acceptée par les importateurs de l'Union Européenne est uniquement délivrée par des organisations étrangères.

Les codes de pratique

On assiste à une véritable prolifération des codes de pratiques propres à chaque secteur, définissant des normes pour chaque étape de la chaîne alimentaire. Tous prévoient globalement une étape de « vérification » qui garantit que le produit ne contient aucun contaminant nocif. La vérification est effectuée grâce à des inspections ou des analyses en laboratoire, puis confirmée sous la forme d'un certificat de conformité établi par un organisme indépendant. Ces codes de pratique ne sont pas légalement obligatoires, mais dans la pratique, les importateurs exigent de plus en plus qu'ils soient suivis de tous les autres acteurs de la filière.

Système des points de contrôle critique pour l'analyse des risques (HACCP)

Le système HACCP est une approche systématique de gestion des risques par le biais de points critiques de contrôle technique. À ses débuts dans les années 1960, le système HACCP fonctionnait sur une base volontaire. Depuis, il s'est progressivement imposé comme un outil majeur pour le contrôle de la sécurité des aliments. En 1993, l'UE a adopté les principes HACCP pour toutes les denrées alimentaires et la dernière révision de la législation communautaire sur l'hygiène en 2002 leur a donné un nouvel élan. Les critères prescrits par ce système évoluent continuellement, exigeant des contrôles supplémentaires tels des analyses en laboratoire, qui requièrent des infrastructures rarement à la portée des pays en développement.

Organisation internationale de normalisation (ISO)

De nombreux analystes estiment qu'éventuellement la certification ISO 9000 sera exigée des importateurs européens de produits alimentaires transformés et conditionnés. Pour qu'une organisation de certification ISO puisse certifier une entreprise alimentaire d'un pays en développement, cette dernière doit d'abord mettre en œuvre les Bonnes pratiques de fabrication (BPF) ainsi qu'un système HACCP. L'ensemble de la démarche s'étend souvent sur deux à trois ans.

Les pesticides au banc des accusés

Le programme européen d'harmonisation des limites maximale de résidus de pesticides (LMR) a pour but d'établir des limites communes et obligatoires pour toutes les matières actives dont l'utilisation a été homologuée au sein de l'UE. Dans la même foulée, l'UE s'apprête à réviser systématiquement l'homologation des 823 matières actives dont l'usage est actuellement permis. On estime qu'au moins 350 de ces matières actives seront retirées du marché. Les limites maximales résiduelles pour ces substances seront au seuil de détection (tolérance zéro), à moins que les producteurs à l'extérieur de l'UE soient en mesure de garantir des tolérances à l'importation, sur présentation d'un dossier complet sur la teneur en résidus.

Malheureusement, plusieurs des pesticides utilisés dans des régions tropicales et subtropicales présentent peu d'intérêt pour les compagnies qui les fabriquent. Ces anciens pesticides ne sont plus couverts par des brevets et leur potentiel de rentabilité est trop faible pour que les compagnies agrochimiques se donnent la peine de faire les essais et expérimentations nécessaires au maintien de leur homologation. Sans ces essais, plusieurs pays en développement seront incapables de produire les documents qui leur permettraient de se prévaloir de cette mesure d'exception, et par conséquent de continuer à exporter des denrées traitées avec ces pesticides.

Les exportations d'ananas, de mangues et d'avocats risquent d'être sérieusement affectées par la mise à jour des approbations de pesticides. La situation est particulièrement inquiétante pour les produits expédiés par fret maritime. Ces produits subissent après récolte des traitements aux fongicides, ce qui augmente les risques que des résidus subsistent à la surface des produits jusqu'à leur arrivée dans les magasins européens.

4. SEMENCES DE DISCORDE

Le 10 juillet 2001, le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) publiait son rapport annuel, dans lequel il déclarait que les biotechnologies étaient « le seul et meilleur outil » du développement des agricultures des régions défavorisées. L'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et le développement a emboîté le pas avec son rapport 2003-2004 sur *La situation mondiale de l'agriculture, sous-titré Les biotechnologies agricoles. Une réponse aux besoins des plus démunis*. Cette position avait déclenché un tollé dans la société civile.

Le terme « biotechnologie » réfère à un ensemble de méthodes et de techniques qui utilisent comme outils des organismes vivants (cellules, bactéries, levures, etc.) ou des parties de ceux-ci (gènes, enzymes, etc.). Elles sont utilisées dans de multiples domaines : alimentation, agriculture, pharmacie, médecine. Certaines de ces techniques remontent à des milliers d'années tandis que d'autres sont récentes. Le génie génétique, dont sont issus les organismes génétiquement modifiés (OGM), est une branche relativement nouvelle des biotechnologies. Cette nouvelle science soulève plusieurs préoccupations parce qu'elle intervient dans le code génétique des organismes vivants, fruit d'un long processus d'évolution qui a débuté il y a plusieurs millions d'années.

Les préoccupations liées à l'emploi des organismes génétiquement modifiés (OGM) en agriculture portent surtout sur les risques qu'ils pourraient poser à la santé humaine et à l'environnement. Plusieurs de ces risques s'apparentent à ceux présentés par l'usage des pesticides :

- La toxicité à long terme pour l'humain n'est pas connue.
- Impact négatif sur les populations d'insectes utiles et les écosystèmes.
- Risque d'épidémies soudaines de ravageurs résultant de l'apparition de nouvelles lignées d'insectes résistants.

Alors que les pesticides se dégradent avec le temps dans l'environnement, les OGM, qui sont vivants, se multiplient. Ceci engendre des risques supplémentaires :

- La possibilité que la pollinisation croisée ait comme résultat de permettre aux gènes modifiés de sauter la barrière des espèces et de s'échapper dans la nature, causant l'apparition de mauvaises herbes résistantes aux herbicides.
- La perte de biodiversité par la plantation de grandes surfaces avec des semences génétiquement identiques.
- La contamination du bassin génétique « non OGM » par des gènes modifiés, dû au transport du pollen par le vent ou les insectes.

Les biotechnologies représentent une avenue très lucrative pour les compagnies agrochimiques puisqu'il leur est permis de breveter les semences dont le génome a été modifié artificiellement. Cette pratique soulève la question de l'étendue des droits de propriété intellectuelle. D'une part, ces compagnies créent une dépendance des agriculteurs en exigeant d'eux qu'ils achètent de nouvelles semences à chaque campagne. Elles ne se « gênent » pas pour poursuivre devant les tribunaux les producteurs qui s'aviseraient de réutiliser leurs propres semences, les forçant à payer de lourds dédommagements. D'autre part, plusieurs se préoccupent du fait que ces mêmes compagnies s'approprient, sans consentement ni dédommagement, les ressources génétiques issues des variétés locales, sélectionnées par les populations locales depuis des générations.

Les avancées technologiques se font plus rapidement que l'évaluation des risques encourus et les États ont peine à développer des politiques pour les encadrer. Il en résulte une dissémination rapide des OGM de par le monde. Les deux tiers de la production mondiale d'OGM se trouvent aux États-Unis. Le maïs, le coton, le soya, le canola, la courge et la papaye font partie des espèces d'OGM qui y sont cultivées. Les autres principaux producteurs d'OGM sont l'Argentine, le Canada, le Brésil, la Chine et l'Afrique du Sud. Ces cinq pays représentent à eux seuls 99 % des cultures génétiquement modifiées dans le monde.

Jusqu'à présent, l'Europe a adopté une position beaucoup plus réfractaire aux biotechnologies. Les OGM y ont fait l'objet d'un moratoire à partir de 1999. Cette position très stricte était motivée par une volonté de prendre toutes les précautions nécessaires en l'absence de preuve de l'innocuité des OGM. Du point de vue du commerce international, le moratoire européen avait évidemment l'effet d'une barrière non tarifaire puissante, ce qui a amené le dépôt d'une plainte à l'OMC de la part des États-Unis, du Canada, de l'Argentine, de l'Égypte, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Le moratoire européen sur les OGM a été levé en 2003, après l'adoption d'un système réglementant la traçabilité, la mise en marché et l'étiquetage des aliments issus d'OGM.

Le coton Bt et l'Afrique de l'Ouest

Le coton Bt est une variété de coton qui a été modifiée génétiquement pour lui incorporer les gènes d'une bactérie appelée *Baccillus Thuringiensis*. Cette bactérie, qui synthétise une protéine toxique pour certains insectes, est à la base d'un insecticide biologique appelé « Bt ». L'introduction de gènes Bt dans le coton permet à ce dernier de synthétiser son propre insecticide. Toutefois, la toxine du Bt n'est efficace que contre certaines espèces d'insectes très ciblées. Dans le cas du coton Bt, il s'agit d'une chenille de la famille des noctuelles qui s'attaque aux bourgeons du coton.

En juin 2004, une conférence intitulée « Maîtriser la science et la technologie en vue d'accroître la productivité agricole » rassemblait à Ouagadougou près de 400 délégués des pays d'Afrique de l'Ouest. Initiée et financée en grande partie par les États-Unis, cette conférence s'est penchée particulièrement sur la question du coton Bt. En octobre 2004, une autre conférence s'est tenue, cette fois à Bobo-Dioulasso, sur « L'optimisation de la production cotonnière dans les filières africaines : approche Syngenta ». Cette conférence était conjointement organisée par la Société des fibres et textiles (Sofitex), société cotonnière burkinabé, et Syngenta, firme suisse spécialisée dans les biotechnologies.

À ce jour, l'Afrique est le continent le moins touché par la prolifération mondiale des OMG. La grande diversité génétique des cultures africaines pourrait représenter à l'avenir un avantage comparatif indéniable pour les producteurs agricoles de ce continent, surtout s'ils sont en mesure de garantir que leurs produits sont exempts de toute contamination par les OGM. C'est d'ailleurs sans doute l'une des raisons qui a motivé, en 2002, le refus par la Zambie de l'aide alimentaire américaine sous forme de maïs OGM. Sans compter que le refus des OGM est l'une des rares mesures de protection non tarifaire à la portée des pays africains!

Au moment d'écrire ces lignes, le Burkina Faso était le seul pays d'Afrique de l'Ouest ayant franchi le pas et lancé des essais de coton Bt. Mais les pressions s'exerçant sur les producteurs et les gouvernements des autres pays Ouest-africains pour qu'ils s'ouvrent aux OGM sont de plus en plus fortes. Des chercheurs de l'Institut d'économie rurale du Mali s'apprêtaient d'ailleurs à démarrer, en collaboration avec l'USAID, Monsanto, Syngenta et Dow Agrosciences, un projet d'une durée de cinq ans visant à développer et commercialiser du coton modifié génétiquement, et ce sans consulter les agriculteurs, principaux concernés. La coordination nationale des organisations paysannes maliennes (CNOP) a d'ailleurs exigé, en septembre 2004, un moratoire sur l'introduction des OGM.

Deux des trois compagnies productrices de semences de coton Bt sont basées aux États-Unis. Il n'est donc pas surprenant que ceux-ci cherchent à concentrer les débats de la filière coton Ouest-africaine sur l'introduction du coton Bt, d'autant plus que ceci contribue à détourner l'attention de la question des subventions à l'exportation, que les États-Unis tardent à abolir.

Les arguments mis de l'avant par les promoteurs de cette nouvelle technologie font ressortir les avantages qu'en retirent les producteurs de coton de l'Afrique du Sud, où la majorité du coton cultivé est Bt :

- Une diminution de l'utilisation des pesticides se traduisant par une réduction des coûts de production et une sécurité accrue pour la santé des travailleurs. Les cas d'intoxication aux pesticides sont en effet responsables de plusieurs décès chaque année en Afrique, sans compter tous les cas de difformités à la naissance et les problèmes de stérilité souvent rencontrés chez les personnes exposées à ces produits.
- Une diminution de la quantité d'eau nécessaire, puisque les pulvérisations de pesticides sont moins fréquentes.
- Des rendements moyens plus élevés.
- Des revenus moyens supérieurs.

Le coton Bt et l'Afrique de l'Ouest (suite)

Ces mêmes promoteurs passent toutefois sous silence les inconvénients du coton Bt :

- *Le coût élevé des semences.*
- *L'interdiction de réutiliser les semences et donc une dépendance accrue auprès des vendeurs d'intrants.*
- *L'apparition d'autres ravageurs qui étaient autrefois contrôlés par les insecticides à large spectre, comme les punaises.*
- *Pour bénéficier des économies de pesticide, les producteurs doivent effectuer un suivi continu de leurs champs afin de détecter ces éventuels ravageurs secondaires et intervenir à temps avec des insecticides spécifiques.*
- *Il est nécessaire de planter un minimum de 5 à 20 % de coton non Bt à côté des superficies cultivées en coton Bt, à défaut de quoi des lignées d'insectes résistants au Bt risquent d'émerger très rapidement, réduisant à néant tous les avantages de cette variété de coton.*

Bref, pour bénéficier des avantages du coton Bt, il faut appliquer une série de méthodes de « lutte intégrée », ce qui requiert la formation des agriculteurs et un investissement en temps de leur part.

Or, les derniers résultats du Programme intégré de production et de gestion des maladies au Mali montre que, en utilisant les ressources et les savoirs locaux, les cultivateurs de coton étaient capables de réduire l'usage des pesticides de 70 %, tout en augmentant leurs rendements de 25 % et leurs revenus de 49 %. Et ce, sans avoir recours à une technologie étrangère coûteuse!

De toute évidence, les producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest devront être formés s'ils désirent augmenter la rentabilité de leur culture et se protéger des effets nocifs des pesticides, qu'ils décident ou non de se tourner vers le coton Bt. Il leur revient donc de peser le pour et le contre de cette nouvelle technologie et de prendre une décision en toute connaissance de cause. Ils ne doivent toutefois pas perdre de vue que, même avec leurs pratiques actuelles, si ce n'était des subventions à l'exportation reçues par les producteurs américains, les producteurs africains auraient une bonne longueur d'avance en terme de compétitivité!

5. QU'Y A-T-IL À ESPÉRER DU TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ?

Au regard des normes sanitaires et phytosanitaires, les problèmes généralement rencontrés par les produits en provenance des pays ACP sont de deux types : microbiologiques ou chimiques. Les problèmes microbiologiques sont principalement dus à des questions d'hygiène, alors que les problèmes chimiques sont dus à l'utilisation de technologies (pesticides, solvants, additifs alimentaires) dont le remplacement s'avère onéreux.

Dans son préambule, l'Accord sur l'application des mesures SPS reconnaît que les pays en développement peuvent rencontrer des difficultés spéciales pour se conformer aux prescriptions sanitaires et phytosanitaires des pays développés et, par conséquent, pour accéder aux marchés. Il reconnaît aussi la difficulté pour les pays en développement d'appliquer des mesures SPS sur leurs propres territoires. C'est pourquoi l'Accord entend aider ces pays.

Le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement permettrait à ces pays de différer l'application de l'Accord SPS en ce qui concerne les mesures affectant l'importation. Le sursis accordé est de cinq ans pour les pays moins avancés et deux ans pour les autres pays en développement, et ce à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord, c'est-à-dire 1995. Ce délai est largement dépassé mais le comité SPS peut, sur demande spéciale, accorder des délais plus longs pour permettre à ces pays de se conformer à certaines ou à la totalité de ces obligations. À ce jour, le comité SPS a reçu très peu de demandes allant en ce sens.

Outre ces dérogations limitées dans le temps, les dispositions prévues dans l'Accord SPS en matière de traitement spécial et différencié consistent principalement à inciter les pays membres de l'OMC à accorder de l'assistance technique aux pays en développement, de manière à faciliter leur mise en conformité et à encourager et faciliter leur participation. Le texte est ponctué d'expressions comme « devrait envisager », « si possible » et « dans des cas spécifiques », ce qui en dit long sur sa portée... Lors de la réunion ministérielle de Doha, il a toutefois été convenu de renforcer l'obligation des membres au regard de l'assistance technique, remplaçant la formulation « doit envisager l'octroi d'une assistance » par « doit octroyer une assistance ».

Bref, les pays en développement doivent réaliser que la tendance mondiale vers des normes de plus en plus sévères va s'accroître et qu'ils devront un jour ou l'autre développer leur capacité à les respecter, au risque de perdre un jour les marchés d'exportation qu'ils occupent actuellement. Pour ce faire, ils doivent exiger qu'on leur fournisse l'information et la formation nécessaire.

La mise en conformité a cependant un coût qui va au-delà des frais de formation. Les frais encourus vont des coûts initiaux de certification jusqu'au prix à payer pour convertir les infrastructures de production, de transformation et de stockage des produits alimentaires. S'ajoutent à ceux-ci toute une série de coûts récurrents liés à l'achat de pesticides plus dispendieux, au suivi des cultures et à l'inspection de toute la chaîne agroalimentaire.

Selon une étude commandée par le Centre technique de coopération technique et rurale ACP-UE (CTA), le coût annuel récurrent supporté par les exportateurs du secteur privé ACP afin d'être en conformité avec ces normes et règlements pourrait se situer entre 2 et 10 % de la valeur des produits exportés, ce qui équivaut à 140 et 700 millions d'Euros. Notez que ces coûts ne comprennent pas le coût initial, souvent plus élevé, de mise en conformité.

Si l'aide accordée en vertu du traitement spécial et différencié peut aider à dédommager les pays en développement pour les coûts initiaux de mise en conformité, qui assument les frais récurrents nécessaires au maintien d'un système élaboré de contrôle et de suivi de chaque étape de la chaîne alimentaire?

Une partie importante des coûts supplémentaires devra être assumée par les producteurs agricoles. Par exemple, dans la filière horticole du Kenya, le changement de pesticides exigé par les normes européennes a engendré une hausse des coûts de production de l'ordre de 45 \$ US par hectare... sans doute assez pour en décourager plus d'un à exporter ses produits!

Les soi-disant opportunités d'exportations promises aux pays en développement dans la foulée de la libéralisation des échanges agricoles ne seraient-elles qu'un mirage? Les nouvelles mesures non tarifaires en train de se mettre en place dans les pays plus favorisés ne risquent-elles pas de faire perdre aux pays en développement les marchés d'exportation déjà acquis? La réponse est oui, à moins que ces derniers ne déploient tous leurs efforts pour se mettre « aux normes ». Les pays Ouest-africains sont en droit de se demander si le jeu en vaut la chandelle, et s'il ne serait pas plus intéressant, au bout du compte, de miser davantage sur le développement de leur marché intérieur et sous-régional, ainsi qu'à protéger ces derniers par le biais des mesures non tarifaires qui sont à leur portée. À moins qu'ils ne fassent pression au sein de l'OMC pour redéfinir le Traitement spécial et différencié, une redéfinition qui irait dans le sens d'une plus grande équité.

En résumé

- Les barrières non tarifaires comprennent un ensemble de mesures que les pays peuvent mettre en place pour faire obstacle aux importations sans pour autant recourir à des droits de douane. Il peut s'agir, à titre d'exemple, de mesures de contrôle sanitaires ou phytosanitaires, ou encore d'obstacles techniques au commerce. Ces mesures revêtent soudain un attrait irrésistible pour les pays à tendance protectionniste forcés de réduire leurs mesures tarifaires en vertu des négociations agricoles à l'OMC.
- Les pays africains auront de plus en plus de difficultés à exporter leurs produits agricoles en Europe parce que cette dernière s'est dotée d'une multitude de nouvelles normes et réglementations auxquelles les pays africains auront de la difficulté à se conformer.
- Pour la majorité des consommateurs européens, l'expression « sécurité alimentaire » signifie l'accès à une nourriture saine, c'est-à-dire ne présentant pas de risque pour la santé. Dans les pays en développement, la même expression réfère généralement à l'accès à la nourriture tout court, cet accès étant menacé principalement par la pauvreté.
- Les importations de poulet congelé sont une menace pour la sécurité alimentaire des pays africains de par leur impact négatif sur les revenus des paysans, et à cause du manque de réfrigération qui amène une prolifération de bactéries dangereuses pour la santé de ceux qui en consomment.
- Le refus opposé par la Zambie à l'importation d'aide alimentaire américaine sous forme de maïs OGM constitue un exemple de mesure non tarifaire.
- La toxine sécrétée par le coton Bt n'est efficace que contre une chenille de la famille des noctuelles qui s'attaque aux bourgeons du coton. La réduction de l'utilisation des pesticides rendue possible par l'utilisation du coton Bt peut causer la prolifération d'autres ravageurs comme les punaises. De plus, la monoculture du coton Bt peut entraîner l'apparition rapide de lignées d'insectes résistants à la toxine du Bt, ramenant les agriculteurs à la case « départ ».

BIBLIOGRAPHIE :

- AFDI. *Les OP maliennes exigent un moratoire sur l'introduction des OGM*. Lettre hebdo, no 49, du 27 septembre au 3 octobre 2004.
- AFDI. *Conférence sur la valorisation des biotechnologies à Bobo-Dioulasso*. Lettre hebdo, no 53, du 25 au 31 octobre 2004.
- Agence France-Presse. *L'Afrique quasiment vierge d'OGM, sous forte pression américaine*. 21 juin 2004.
- Centre de recherches pour le développement international (CRDI). *Le débat des semences*. Un Flash du CRDI. No 7, novembre 2001.
- Centre technique de coopération technique et rurale ACP-UE (CTA). *Les conséquences de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires pour les pays ACP*. Étude commandée par CTA et réalisée par Cerrex Ltd, Royaume Uni. Mai 2003.
http://agritrade.cta.int/CTA_SPS_study_FR.pdf
- Centre technique de coopération technique et rurale ACP-UE (CTA). *Spores : Information pour le développement agricole des pays ACP*. No 114, décembre 2004.
<http://spore.cta.int/spore114/spore114f.pdf>
- Centre technique de coopération technique et rurale ACP-UE (CTA). *Spores : Information pour le développement agricole des pays ACP*. No 113, octobre 2004.
<http://spore.cta.int/spore113/spore113f.pdf>
- FAO. *Mesures non tarifaires dans le commerce des produits agricoles*. Note d'information de la FAO : Contribution à la réunion ministérielle de l'OMC de Cancun. No 14.
http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/005/y4852f/y4852f14.htm
- FAO. *Biotechnologies, y compris les organismes génétiquement modifiés*. Rapport du groupe d'experts éminents en matière d'éthique agricole et alimentaire. 2001.
http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/003/X9600F/x9600f06.htm
- GRAIN. *Le coton Bt à la porte du Mali : Il faut agir!*
<http://www.grain.org/briefings/?id=163>
- GRET. *Coton africain, un début de réponse? Négociations commerciales – Zoom sur l'Agriculture*. No 2, octobre 2004.
- ICTSD. *Le comité SPS finalise la procédure pour la transparence du Traitement spécial et différencié*. Passerelles. Volume 3, no 11, 29 novembre 2004.
- Pew initiative on Food and Biotechnology. *Genetically Modified Crops in the United States*. Factsheet. August 2004.
<http://pewagbiotech.org/resources/factsheets/display.php3?FactsheetID=2>
- <http://www.adjara.net/proverbes/proverbes.htm>

Le Projet d'appui au développement des compétences de leaders agricoles d'Afrique de l'Ouest est réalisé grâce à la contribution financière de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et d'AgriCord.

2005.01.28