NATIONS UNIES
CNUCED

Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement

UNEP

Groupe de Travail conjoint CNUCED - PNUE pour le Renforcement des Capacités dans le domaine du Commerce, de l'Environnement et du Développement

Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement

Les Meilleures Pratiques en Matière de Politiques sur l'Agriculture Biologique

Ce que peuvent faire les gouvernements des pays en développement pour promouvoir le secteur de l'agriculture biologique

Préparé dans le cadre du projet ESRP
"La promotion de la Production et des Opportunités de commerce pour les Produits Biologiques de l'Afrique de l'Est"

United Nations
New York and Geneva, 2009

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurant n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les vues et opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des secrétariats de la CNUCED et du PNUE.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote. Un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction doit être adressé au secrétariat de la CNUCED (c/o Administrative Secretary, Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Suisse).

UNCTAD/DITC/TED/2007/3

GE.09-50606

UNITED NATIONS PUBLICATION

Copyright © United Nations, 2009
Tous droits réservés

Avant-propos

L'agriculture biologique est un système de production basé sur une approche de gestion de l'agro-écosystème combinant les connaissances traditionnelles et scientifiques.

L'agriculture biologique offre aux pays en voie de développement un large éventail de bénéfices économiques, environnementaux, sociaux et culturels. Le marché mondial des produits biologiques certifiés a connu une forte croissance au cours des deux dernières décennies. En 2006, les ventes ont été estimées à 30 milliards d'euros, une augmentation de 20 % par rapport à 2005. Les projections prévoient qu'elles atteindront les 52 milliards d'euros d'ici à 2012. Alors que les ventes sont concentrées en Amérique du Nord et en Europe, la production, elle, est mondiale, avec une part toujours croissante de la production et des exportations issues des pays en voie de développement. Du fait de la croissance du marché et du prix généralement plus élevé des produits biologiques, les études récentes conduites en Afrique, Asie et Amérique Latine montrent que les producteurs biologiques dégagent généralement des revenus plus élevés que leurs homologues conventionnels.

Les techniques biologiques modernes ont le potentiel de maintenir et même d'accroître les rendements sur le long terme, tout en améliorant la fertilité du sol, la biodiversité et les autres services environnementaux sur lesquels repose l'agriculture. Les rotations culturales en agriculture biologique sont plus favorables à la biodiversité du fait de la diversité en habitats, en opportunités de reproduction et en ressources alimentaires qui en découlent. Les produits agrochimiques synthétiques étant interdits en agriculture biologique, son adoption peut contribuer à prévenir les quelques 3 millions de cas annuels d'empoisonnement aigu par les pesticides et les quelques 300 000 morts par an résultant de l'utilisation des produits chimiques en agriculture. Les systèmes biologiques présentent des taux de lessivage en nitrates de 57 % inférieurs à ceux des autres systèmes agricoles, ainsi qu'un risque nul de contamination des eaux de surface. En termes de bénéfices sur le plan du changement climatique, diverses études ont montré que l'agriculture biologique utilise de 20 à 56 % moins d'énergie par unité de matière sèche culturale produite que l'agriculture conventionnelle, et que les parcelles biologiques séquestrent de 3 à 8 tonnes de carbone de plus par hectare. A titre d'exemple, il est estimé que la conversion à l'agriculture biologique des 160 millions d'acres de culture de maïs et soja des Etats-Unis séquestrerait assez de carbone pour atteindre 73 % de l'objectif de Kyoto de réduction des émissions de CO_2 pour ce pays.

L'agriculture biologique est particulièrement bien adaptée aux petits paysans, qui représentent la majorité des pauvres à l'échelle mondiale. Elle permet aux paysans pauvres d'être moins dépendants des ressources externes et leur permet de bénéficier de rendements et de revenus plus élevés et plus stables dans le temps, ce qui améliore leur sécurité alimentaire. De plus, l'agriculture biologique dans les pays en développement s'appuie sur le riche héritage de connaissances et de variétés agricoles traditionnelles des paysans, et par là même maintient en vie cet héritage. Il a également été observé que l'agriculture biologique renforce les communautés, encourage les jeunes à rester en agriculture et donc réduit l'immigration des campagnes vers les villes.

Ces faits démontrent clairement que l'agriculture biologique est une opportunité prometteuse pour le commerce et le développement durable et un outil efficace pour atteindre les Objectifs

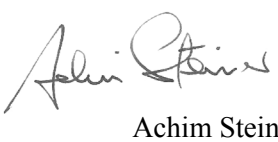
du Millénaire pour le Développement, notamment ceux liés à la réduction de la pauvreté et à l'environnement.

C'est en reconnaissance de ce potentiel de l'agriculture biologique que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont choisi d'en faire une des priorités de travail dans le cadre de leur groupe de travail conjoint CNUCED - PNUE pour le renforcement des capacités dans le domaine du commerce, de l'environnement et du développement (Capacity Building Task Force on Trade, Environment and Development - CBTF). Depuis 2004, les efforts du CBTF se sont concentrés sur la promotion de la production et des opportunités de commerce pour les produits biologiques de l'Afrique de l'Est, y compris l'appui, en coopération avec la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), au développement et à l'adoption en 2007 de la Norme des produits biologiques de l'Afrique de l'Est (East African Organic Product Standard – EAOPS). Cette norme est la deuxième norme biologique régionale, après celle de l'Union Européenne, et la première à avoir été développée au travers d'un processus régional de partenariat entre le public, le privé, et les ONG. Une question clef rencontrée par le CBTF est de savoir ce que peuvent faire les décideurs politiques pour tirer parti au mieux des multiples bénéfices de l'agriculture biologique. Cette étude tente de répondre à cette question. Elle s'appuie entre autres sur les leçons tirées d'une analyse approfondie d'études de cas de sept pays, et propose des recommandations claires et pratiques. Parmi les défis clefs, on peut citer : celui de démontrer, de manière rentable, la conformité avec les cahiers des charges (publiques et privés) des pays importateurs, celui de répondre aux exigences de qualité et de volumes des acheteurs, celui de développer le marché intérieur pour les produits biologiques, et celui de développer les capacités des producteurs à mettre en œuvre les techniques de production biologiques et à remplir les exigences en matière de documentation nécessaires pour démontrer leur conformité.

Cette étude recommande que les gouvernements des pays en développement s'attachent à jouer un rôle de facilitation plutôt qu'un rôle de contrôle. Ils devraient engager un dialogue avec leur secteur biologique pour identifier ses besoins les plus pressants et devraient étudier la possibilité de conduire une évaluation intégrée du secteur. Intégrer l'agriculture biologique dans les politiques agricoles générales et les stratégies de réduction de la pauvreté, et développer les capacités de production biologique au travers de l'éducation, de la recherche, des services de vulgarisation, du développement des marchés locaux et régionaux et de la facilitation des exportations représentent les clefs pour tirer parti des bénéfices qu'offre l'agriculture biologique.

Le CBTF s'est engagé à aider les pays en développement à tirer pleinement parti de cette passionnante opportunité de commerce et de développement durable. Nous espérons que cette étude sera un outil utile à cette fin.

Supachai Panitchpakdi
Secrétaire général de la CNUCED



Achim Steiner
Directeur Exécutif du PNUE

Remerciements

Cette étude été préparée par Gunnar Rundgren de Grolink AB (Suède) sous la supervision de Sophia Twarog (CNUCED) et de Asad Naqvi (PNUE/CBTF). Les études de cas nationales ont été préparées par les auteurs suivants :

Patricio Parra C., consultant (Chili)
Felicia Echeverria, Ecologica (Costa Rica)
Mette Meldgaard, consultante (Danemark)
M. Yousri Hashem, Center for Organic Agriculture in Egypt (Egypte)
Ong Kung Wai, Humus Consultancy (Malaisie)
Raymond Auerbach, Rainman Landcare Foundation (Afrique du Sud)
Vitoon Panyakuul, Green Net (Thaïlande).

Daniele Giovannuci (Banque Mondiale), Abner Ingosi (Ministère de l'agriculture du Kenya) et Prabha Mahale (Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique – IFOAM) ont revu et commenté l'étude.

L'étude a été éditée par Sophia Twarog (CNUCED), Asad Naqvi (PNUE/CBTF) et Anna Griggs (CBTF). Michael Gibson (CNUCED) et Ho Huilin ont fait les corrections grammaticales et orthographiques. Christopher Corbet (CNUCED) a mis en forme le manuscrit. Diego Oyarzun (CNUCED) a conçu la couverture. Sophia Twarog (CNUCED) supervisé le processus de publication.

L'initiative sur l'agriculture biologique en Afrique de l'Est du CBTF a été conçue et initiée sous la supervision générale d'Hussein Abaza (PNUE), Ulrich Hoffmann (CNUCED) et Rene Vossenaar (ex-employé de la CNUCED). L'équipe de mise en œuvre du projet était composée de Sophia Twarog (CNUCED), Ben Simmons (PNUE), Fulai Sheng (PNUE), Asad Naqvi (CBTF) et Anna Griggs (CNUCED/CBTF). Karim Ouahid (PNUE), Desiree Leon (PNUE), Sheila Addy (CNUCED) et Angela Thompson (CNUCED) ont fourni un support administratif. Rafe Dent est responsable du site Internet du CBTF (www.unepunctad. org/cbtf).

Le projet a reçu l'aide conceptuelle des gouvernements du Kenya, de l'Ouganda et de la République de Tanzanie, ainsi que des membres du Réseau kenyan pour l'agriculture biologique (KOAN), du Mouvement national pour l'agriculture biologique de l'Ouganda (NOGAMU), du mouvement pour l'agriculture biologique de Tanzanie (TOAM), d'autres acteurs de ces trois pays, de Gunnar Rundgren (Grolink), Eva Mattsson (Grolink), Nadia Scialabba (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture - FAO) et du personnel d'IFOAM. IFOAM, les mouvements nationaux pour l'agriculture biologique, les gouvernements des trois pays, le Centre du Commerce International (CNUCED/OMC), le programme de promotion des exportations de produits biologiques Africains (EPOPA) et Grolink ont tous été des partenaires précieux de ce projet. Les activités du projet ont été rendues possibles grâce aux apports financiers généreux de l'Union Européenne, de l'Agence suédoise pour la coopération internationale pour le développement (Sida) et du gouvernement de la Norvège.

Table des Matières

Avant-propos iii
Remerciements v
Acronymes et abréviations ix
Termes utilisés xi
Résumé xii
Résumé des recommandations xiv

I. Introduction et étendue de l'étude 1

II. L'agriculture biologique 3
Le marché des produits biologiques 4
La certification 5
L'environnement politique et le développement du secteur biologique 6

III. Résumé des études de cas nationales 9
Introduction 9
Le Chili 9
Le Costa Rica 9
Le Danemark 10
L'Egypte 11
La Malaisie 11
L'Afrique du Sud 12
La Thaïlande 12

IV. Expériences tirées des études de cas et d'autres pays : recommandations 13
Le développement initial de l'agriculture biologique 13
Politiques agricoles générales 14
Politiques sur l'agriculture biologique 16
Les réglementations biologiques, les cahiers des charges et la certification 22
Le développement du marché 35
La production 42
La formation et l'éducation 46
La recherche 47
Les programmes de développement 48
La coopération régionale et internationale 49

Références 51

Annexe 1 : le Chili 55
Les conditions agricoles 55
L'agriculture biologique 55
Politique agricole 58
Opportunités et défis 60
Leçons tirées 60

Annexe 2 : le Costa Rica 61
Les conditions agricoles 61
L'agriculture biologique 61
Politique agricole 65
Opportunités et défis 69
Leçons tirées 69

Annexe 3 : le Danemark 71
Conditions agricoles 71
L'agriculture biologique 71
La politique agricole 75
Opportunités et défis 78
Leçons tirées 78

Annexe 4 : l'Egypte 81
Les conditions agricoles 81
L'agriculture biologique 81
Politique agricole 82
Opportunités et défis 85

Annexe 5 : la Malaisie 87
Les conditions agricoles 87
L'agriculture biologique 87
Politique agricole 90
Opportunités et défis 92
Leçons tirées 93

Annexe 6 : l'Afrique du Sud 95
Les conditions agricoles 95
L'agriculture biologique 95
Politique agricole 98
Opportunités et défis 100
Leçons tirées 100

Annexe 7 : la Thaïlande 103
Les conditions agricoles 103
L'agriculture biologique 103
La politique agricole 107
Opportunités et défis 110
Leçons tirées 110

Annexe 8 : Options concernant la réglementation des marchés biologiques 111
Les composantes des réglementations sur l'agriculture biologique 112
Les options réglementaires 113

Acronymes et abréviations

ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
APEDA	Agricultural and Processed Food Products Export Development Authority (Agence de développement des exportations de produits agricoles et de produits alimentaires transformés)
CBTF	Capacity Building Task Force on Trade, Environment and Development (groupe de travail conjoint CNUCED - PNUE pour le renforcement des capacités dans le domaine du commerce, de l'environnement et du développement)
CBI	Center for the Promotion of Imports from Developing Countries (Centre pour la promotion des importations issues des pays en développement)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
EPOPA	Export Promotion of Organic Products from Africa (programme de promotion des exportations de produits biologiques Africains)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fond international de développement agricole
IDB	Inter-American Development Bank (banque de développement interaméricaine)
IFOAM	Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique[1]
IOAS	International Organic Accreditation Service
ISO 65	ISO/IEC Guide 65: 1996(E), Exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification de produits
ITF	International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture (Groupe de travail international sur l'harmonisation et l'équivalence en agriculture biologique de la CNUCED/FAO/IFOAM)
KOAN	Kenya Organic Agriculture Network (Réseau Kenyan de l'agriculture biologique)
NOGAMU	National Organic Agricultural Movement of Uganda (Mouvement national d'agriculture biologique de l'Ouganda)
NOP	National Organic Program (Programme national d'agriculture biologique des Etats-Unis)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié

[1] Une association sectorielle regroupant 750 organisations membres dans 108 pays (http://www.ifoam.org).

ONG	Organisation non gouvernementale
Organic-AIMS	Système de gestion de l'information concernant l'agriculture biologique (FAO)
PAC	Politique Agricole Commune (UE)
PIB	Produit intérieur brut
PNUD-GEF	Global Environment Facility du Programme des Nations Unies pour le Dévelopement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
R&D	Recherche et développement
TOAM	(United Republic of) Tanzania Organic Agriculture Movement (Mouvement d'agriculture biologique de la Tanzanie)
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development (l'Agence pour le développement international des Etats-Unis)
USDA	United States Department of Agriculture (Ministère de l'agriculture des Etats-Unis)

Termes utilisés

Les termes suivants sont utilisés dans ce rapport et par le secteur biologique en général :

Accréditation : reconnaissance formelle par une tierce partie qu'un organisme ou une personne est compétente pour mener à bien une tâche spécifique d'évaluation de la conformité (dans le cadre de ce document, la certification).

Accréditation IFOAM : accréditation par le « International Organic Accreditation Service » (IOAS) d'un organisme certificateur sur la base des normes d'IFOAM, organisme certificateur dont le statut est alors souvent mentionné par l'appellation « Accrédité IFOAM ».

Accréditation ISO 65 : accréditation d'un organisme certificateur pour conformité avec la norme ISO 65, organisme certificateur dont le statut est alors souvent mentionné par l'appellation « Accrédité ISO 65 ».

Accréditation NOP : accréditation par l'USDA d'un organisme certificateur ayant rempli les exigences du Programme national biologique des Etats-Unis (NOP), organisme certificateur dont le statut est alors souvent mentionné par l'appellation « Accrédité NOP ».

Certification : garantie écrite par une tierce partie qu'un processus clairement identifié a été évalué méthodologiquement de manière à susciter le niveau de confiance approprié sur le fait que les produits spécifiés soient conformes à des exigences spécifiques.

Liste des pays tiers : liste des pays non membres de l'UE ayant été reconnus comme ayant une réglementation biologique équivalente à celle de l'UE, selon l'article 11.1 du règlement Européen.

Réglementation : l'ensemble des éléments réglementaires, y compris les lois, les décrets, les réglementations, les ordonnances et les cahiers des charges publiques, en tenant compte que les pratiques réglementaires diffèrent.

Règlementation biologique : règles gouvernementales pour les produits commercialisés en tant que produits biologiques (lorsqu'il existe une règlementation biologique obligatoire, la vente de produits biologiques ne satisfaisant pas les exigences de cette réglementation est illégale. Si la règlementation est volontaire, les producteurs peuvent se prévaloir de leur conformité à cette réglementation et doivent dans ce cas s'y conformer, mais les autres producteurs biologiques conservent la possibilité de vendre leurs productions sous l'appellation « biologique »).

Règlement européen / réglementation européenne : règlement concernant la commercialisation des produits biologiques dans l'Union Européenne, règlement du Conseil (EEC) no. 2092/91, y compris ses amendements et règlements additionnels.

Note : les termes « Accrédité IFOAM », « Accrédité NOP » et « Accrédité ISO 65 » sont utilisés tout au long de ce rapport comme formes abrégées de tournures plus complètes du type « Accrédité par l'USDA selon le NOP ». Ce type d'utilisation est répandu, non seulement dans le secteur biologique mais également dans d'autres secteurs, par exemple « Certifié ISO 9001 ».

Résumé

Le but de ce rapport est de fournir des conseils pour le développement de politiques appropriées pour le secteur biologique. Ce rapport s'intéresse surtout aux pays en voie de développement, particulièrement l'Afrique de l'Est, mais une grande partie de son contenu est aussi applicable dans les pays développés. Le rapport fournit des informations contextuelles générales sur l'agriculture biologique et sur les raisons pour lesquelles il est intéressant de développer l'agriculture biologique. Parmi ces raisons, on peut citer notamment :

- La protection des ressources naturelles (par exemple l'eau) et de la biodiversité;
- L'amélioration de la qualité des sols et donc de la productivité à long terme;
- L'amélioration de l'accès aux marchés;
- Une plus grande rentabilité en agriculture; et
- Une amélioration de la santé ou une réduction des risques sanitaires pour les paysans, les ouvriers agricoles et les consommateurs.

Le rapport compare les expériences de sept pays : le Chili, le Costa Rica, le Danemark, l'Egypte, la Malaisie, la Thaïlande et l'Afrique du Sud, ainsi que d'autres parties du monde. Il montre que l'agriculture biologique est en fort développement dans chacun des sept pays, malgré des conditions assez différentes et des niveaux et types très différents d'implication des gouvernements. La plupart de la production biologique est destinée à l'exportation mais certains pays tels que l'Egypte, la Malaisie ou l'Afrique du Sud ont développé leur marché intérieur de façon non négligeable. La Malaisie est même un importateur net de produits alimentaires biologiques.

Dans presque tous les pays avec un secteur biologique, les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé sont les premiers à donner l'impulsion au développement du secteur. Les gouvernements ont rarement joué un rôle dans les stades initiaux de ce développement. Les pays avec un mouvement biologique unifié développent le secteur de manière plus rapide. Ces facteurs devraient être considérés lorsque les gouvernements commencent à s'impliquer dans le secteur, et il est recommandé que les gouvernements travaillent en étroite collaboration avec les différents acteurs et leurs organisations au moment de développer les politiques sur l'agriculture biologique.

Toute politique ou plan d'action sur l'agriculture biologique devrait être lié aux objectifs généraux de la politique agricole du pays de façon à ce qu'ils se renforcent mutuellement. La contribution de l'agriculture biologique à ces objectifs doit être soulignée. Réciproquement, les politiques en place devraient être évaluées pour comprendre leur impact sur l'agriculture biologique, avec dans l'idéal l'intention de lever tous les obstacles et préjudices à l'agriculture biologique.

Un point de départ pour l'implication des gouvernements est de fournir une reconnaissance et un encouragement au secteur biologique. Ceci comprend aussi la reconnaissance de la pertinence des organisations du secteur biologique et une coopération étroite entre elles et les gouvernements. Les gouvernements devraient jouer un rôle habilitant et de facilitation plutôt qu'un rôle de contrôle. En particulier, les gouvernements ne devraient pas s'embarquer dans la réglementation prématurée de leur marché biologique national, ce qui risquerait d'étouffer son développement au lieu de le stimuler.

Un processus politique doit être participatif et être basé sur des objectifs clairs. Les plans d'action, les programmes et les projets devraient être élaborés à partir des politiques générales. Il est décisif, pour le développement, que les contraintes soient identifiées et que les divers aspects du développement – production, vente, filière d'approvisionnement, formation, recherche, etc. – soient considérés. Former les fonctionnaires et les acteurs du secteur privé devrait être une des priorités. La plupart des pays en voie de développement ont des ressources limitées et doivent rechercher l'équilibre entre ces ressources et les besoins du pays. D'où l'importance de définir les priorités. L'ajustement des mesures politiques aux conditions du pays et au stade de développement, et la définition d'une succession logique de ces mesures, sont vitaux pour un développement réussi de l'agriculture biologique.

Le rapport fournit un certain nombre de recommandations, listées ci-dessous, classées en recommandations pour :

- Les politiques générales;
- Les cahiers des charges et la réglementation;
- Les marchés;
- La production; et
- Les autres aspects, y compris la formation, l'éducation et la recherche.

En plus des recommandations principales présentées ci-dessous, le rapport fournit de nombreuses autres recommandations.

Résumé des recommandations

Politiques générales

1. Un pays désireux de développer son secteur biologique doit conduire une évaluation approfondie de ses politiques, programmes et plans d'actions agricoles généraux afin de comprendre leurs effets sur la compétitivité et les conditions du secteur biologique.
2. Les objectifs de l'implication gouvernementale pour le développement du secteur biologique doivent être clarifiés avant d'entreprendre toute action. Tous les acteurs du secteur biologique doivent être impliqués dans le développement des politiques, des programmes et des plans d'actions.
3. Les politiques agricoles générales et les politiques sur l'agriculture biologique devraient se renforcer mutuellement autant que possible afin de promouvoir la cohérence et l'efficacité des politiques, notamment si l'agriculture biologique est encouragée comme solution à grande échelle.
4. Un plan d'action pour le secteur biologique devrait être développé sur la base d'une analyse de l'état du secteur, de consultations participatives, d'une évaluation des besoins et de la définition d'une succession logique d'actions. Le plan d'action devrait fixer des objectifs mesurables pour le secteur biologique afin d'aider les agences gouvernementales et les acteurs privés à cibler leurs efforts.
5. Un des ministères ou une des agences gouvernementales devrait se voir assigner le rôle moteur et des services spécialisés en agriculture biologiques devraient être établis au sein des autres agences ou ministères pertinents.
6. Les gouvernements devraient reconnaître les différents intérêts représentés au sein du secteur biologique et s'assurer que tous ces intérêts soient correctement pris en compte, en accordant une attention particulière aux intérêts des groupes désavantagés.
7. Un organe permanant pour les consultations entre le gouvernement et le secteur privé devrait être mis en place.
8. Les gouvernements devraient contribuer activement à la promotion de l'agriculture biologique à tous les niveaux.
9. Des données sur la production et les marchés biologiques doivent être collectées sur le long terme, analysées et mises à la disposition du secteur et des décideurs politiques.

Cahiers des charges et réglementation

10. Un cahier des charges national ou régional pour la production biologique devrait être développé au travers d'unéviter de rendre obligatoire la certification tierce partie car ceci empêcherait le développement des autres alternatives. D'autres procédures d'évaluation de la conformité devraient être explorées, comme par exemple les Systèmes participatifs de garantie.
11. La mise en place de réglementations obligatoires devrait uniquement être considérée lorsque le besoin s'en fait clairement sentir et que toutes les options plus simples ont été écartées. Au cours des premiers stades de développement, la mise en place d'une réglementation obligatoire n'est normalement pas une priorité. La réglementation du marché intérieur devrait être adaptée aux conditions locales et non principalement aux conditions des marchés d'exportation.

12. Les recommandations du Groupe de travail international sur l'harmonisation et l'équivalence en agriculture biologique (International Task Force on Harmonization and Equivalence iayant décidé de réglementer le secteur devraient développer leur réglementation en étroite consultation avec le secteur et s'assurer que la réglementation est de nature à faciliter plutôt qu'à contrôler le secteur.

Les marchés

13. L'achat de produits biologiques par les institutions publiques devrait être encouragé, devraient être exclus de toute exigence réglementaire obligatoire concernant les traitements phytosanitaires interdits en agriculture biologique. Les alternatives à la fumigation devraient être encouragées.

Production

14. Les mesures de soutien direct aux producteurs doivent être adaptées aux petits paysans et aux structures commerciales.
15. Des services de vulgarisation biologique doivent être établis et leurs employés doivent être formés. Le système de vulgarisation biologique devrait être développé et mis en œuvre de manière participative et devrait s'intéresser en premier lieu à la ferme et à l'agriculteur.
16. Les connaissances traditionnelles concernant les traitements de contrôle des ravageurs et maladies et autres techniques devraient faire l'objet d'enquêtes, être réintégrées par les services de vulgarisation et diffusées par d'autres biais.
17. Le recyclage des déchets de l'agriculture et de l'alimentation au sein des systèmes de production biologiques devrait être encouragé.
18. Les gouvernements (ou autres acteurs) devraient établir un contrôle minimum des intrants biologiques tels que les agents de contrôle des ravageurs et maladies ou les engrais biologiques.
19. La sélection et le test des semences devraient être orientés vers l'agriculture biologique. Les exigences obligatoires concernant les traitements de semences devraient être levées pour les agriculteurs biologiques et des semences non traitées devraient être rendues disponibles. Les traitements de semences alternatifs devraient être développés et promus.
20. Les politiques liées aux organismes génétiquement modifiés doivent garantir que les semences OGM ne sont pas distribuées ou utilisées d'une manière pouvant causer la contamination des autres semences.

Autres

21. L'agriculture biologique devrait être intégrée dans le programme scolaire des écoles primaires et des collèges. Les institutions spécialisées impliquées dans la formation à l'agriculture biologique devraient être soutenues. L'enseignement de l'agriculture biologique dans le supérieur devrait être développé.
22. Des programmes de recherche spéciaux devraient être établis pour l'agriculture biologique et le secteur devrait être impliqué dans l'identification des priorités. La recherche et le développement en agriculture biologique devraient être participatifs, s'appuyer sur les connaissances traditionnelles et les intégrer (lorsque c'est pertinent) et être basés sur les besoins des producteurs.

23. Les gouvernements et le secteur privé devraient participer aux forums internationaux pertinents, tels que le Codex Alimentarius, IFOAM, et l'ITF.
24. La coopération régionale en matière de commercialisation, des cahiers des charges, de l'évaluation de la conformité et de la recherche et développement devrait être encouragée.

I. Introduction et étendue de l'étude

Cette étude présente les meilleures pratiques et les leçons tirées de l'expérience de plusieurs pays de part le monde, en matière d'efficacité et d'efficience des politiques et des actions gouvernementales pour la promotion de la production et de l'exportation de produits agricoles biologiques. Cette étude est principalement destinée à contribuer au projet du CBTF «Promoting Production and Trading Opportunities for Organic Agricultural Products in East Africa » (Promouvoir les opportunités de production et de commerce pour les produits agricoles biologiques en Afrique de l'Est). Dans ce cadre, des recommandations en matière de politiques nationales pour l'agriculture biologique sont développées à l'intention des gouvernements du Kenya, de l'Ouganda et de la République de Tanzanie. Ces recommandations peuvent aussi être pertinentes pour les autres pays.

Ce rapport s'intéresse à l'agriculture biologique et à ses produits, et par conséquent ne s'intéresse pas directement à la cueillette[2] de produits sauvages (éventuellement certifiés biologiques), à l'aquaculture ou aux autres branches du secteur biologique. Néanmoins, nombre de ces recommandations et observations peuvent aussi être pertinentes pour ces autres branches.

Chaque pays est différent et a différentes priorités. Par conséquent, les choix politiques seront différents. Néanmoins, il existe des éléments communs dans les bonnes politiques comme dans les mauvaises. Il est peut-être parfois plus facile de faire des recommandations sur ce qu'il ne faut pas faire que sur ce qu'il faut faire. Les recommandations sont faites avec l'hypothèse que les gouvernements ont déjà décidé de promouvoir le secteur biologique, et n'a donc pas pour objet de convaincre les gouvernements qu'ils doivent soutenir l'agriculture biologique. Cependant, après cette introduction, suit une présentation générale de l'agriculture biologique et des indications sur l'intérêt pour les gouvernements de la soutenir. Cette partie est elle-même suivie par une introduction aux études de cas du Chili, du Costa Rica, du Danemark, de l'Egypte, de la Malaisie, de l'Afrique du Sud et de la Thaïlande. D'autres expériences et ressources bibliographiques forment la base de l'analyse et des recommandations qui s'en suivent, structurées selon les différents domaines d'intérêt pour les politiques.

Naturellement, la motivation à investir dans l'agriculture biologique est aussi liée à l'intérêt général porté au secteur agricole par les gouvernements et les partenaires du développement, accentué par la demande croissante des marchés. Dans de nombreux pays, et dans le cadre de la coopération pour le développement, le secteur agricole a souvent été négligé en termes d'investissements appropriés, de politiques, de l'implication du secteur privé, etc., malgré le fait que l'agriculture représente le premier secteur d'emploi dans la plupart des pays en développement. Cependant, on observe maintenant des signes positifs indiquant que les décideurs politiques réalisent de nouveau le potentiel énorme de l'agriculture en matière de réduction de la pauvreté dans les pays en développement. En particulier, dans les pays les moins développés, toutes les expériences suggèrent que l'agriculture doit jouer un rôle moteur pour le développement et la croissance. Les leaders de l'Union Africaine se sont mis d'accord

[2] La cueillette sauvage biologique est une activité relativement importante dans un certain nombre de pays. Pour plus d'informations, référez-vous au compte-rendu de la première conférence IFOAM sur la production sauvage biologique (Organic Wild Production) qui s'est tenue en Bosnie-Herzégovine du 4 au 5 Mai 2006. Ce compte-rendu est disponible en anglais seulement sur le site http://www.ifoam.org.

à Maputo en 2003, sur « l'adoption de politiques saines pour le développement agricole et rural, et l'engagement d'attribuer au moins 10 pourcents des ressources budgétaires nationales à leur mise en application d'ici à 5 ans ». Il est recommandé qu'une partie de ces ressources soient utilisée pour promouvoir le développement du secteur agricole biologique.

II. L'agriculture biologique

L'agriculture biologique cherche à tendre vers un système de production durable basé sur les processus naturels. Les caractéristiques clefs de l'agriculture biologique sont les suivantes :

- Elle a principalement recours à des ressources locales renouvelables;
- Elle utilise l'énergie solaire et le potentiel de production des systèmes biologiques de façon efficace;
- Elle maintient et améliore la fertilité du sol;
- Elle maximise la réutilisation des nutriments des plantes et de la matière organique;
- Elle n'utilise pas d'organismes ou de substances étrangers à la nature (tels que les OGM, les engrais chimiques ou les pesticides);
- Elle maintient la diversité du système de production ainsi que des paysages agricoles; et
- Elle offre aux animaux des conditions de vie qui correspondent à leur rôle écologique et qui leur permettent d'exprimer leur comportement naturel.

L'agriculture est bien définie par deux cahiers des charges internationaux, celui du Codex Alimentarius[3] et celui de la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, IFOAM. L'agriculture biologique a connu une croissance formidable au cours de ces dernières décennies, à la fois en tant que production commerciale répondant aux impératifs du marché et en tant que méthode de production à faible impact environnemental. Un certain nombre de pays Européens ont vu une croissance considérable de leur surface agricole biologique. Plus de 10 % de la surface agricole de la Suisse est gérée en agriculture biologique. La Suède a atteint les 19 % en 2005 et environ 13 % des exploitations agricoles autrichiennes sont biologiques. Un certain nombre de pays en voie de développement montrent des taux d'adoption de l'agriculture biologique significatifs. En Ouganda on compte maintenant environ 35 000 producteurs certifiés biologiques. Au Mexique, près de 120 000 petits paysans produisent du café, du cacao, des fruits, des légumes, des épices et des aliments de base biologiques (Giovanucci 2006). 5,1 % de la surface agricole de l'Uruguay et 2,4 % de celle du Costa Rica sont gérés de façon biologique (Willer and Yuseffi 2006).

L'agriculture biologique est une méthode de production durable, bonne pour l'environnement, et qui présente des avantages particuliers pour les petits paysans des pays en voie de développement. Les expériences pratiques, un grand nombre de rapports et les conclusions de nombreuses réunions intergouvernementales ont souligné les opportunités, en matière de commerce international et de développement durable, offertes par l'agriculture biologique pour les agriculteurs des pays en développement, notamment pour les petits paysans[4]. L'agriculture biologique contribue à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire au travers d'une combinaison de caractéristiques, notamment :

---

[3] La norme alimentaire conjointe de la FAO et de l'OMS.

[4] Voir par exemple la Revue du Commerce et de l´Environnement 2006 de la CNUCED (UNCTAD 2006) ; Organic agriculture, environment and food security (FAO, Rome, 2002) ; les conclusions de la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base en 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007 ; le Sommet mondial pour le développement durable (2002) ; et la Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (2001).

- En accroissant les rendements à long terme dans les zones à faible disponibilité en intrants;
- En conservant la biodiversité et les ressources naturelles sur la ferme et son environnement proche;
- En accroissant le revenu net et/ou en réduisant les coûts liés aux intrants extérieurs;
- En produisant de la nourriture saine et variée; et
- En étant durable sur le long terme.

La plupart de ces bénéfices se font sentir, que la production soit ou non vendue en tant que production biologique. Par conséquent, de nombreuses organisations et ONG font la promotion de l'agriculture biologique comme une solution appropriée pour les paysans produisant pour leur propre consommation ou pour le marché local. L'agriculture biologique tient compte des expériences des communautés agricoles et s'appuie sur les connaissances indigènes et traditionnelles en les intégrant. Par conséquent, elle montre du respect pour les paysans et les considère comme des acteurs de leur futur plutôt que comme de simples exécutants d'un système de production imposé par le haut ou de l'extérieur.

De plus, si la production est destinée au marché spécifique des produits biologiques certifiés, il est possible de dégager des marges supérieures. Une évaluation récente (Forss et Lundström 2005) du programme EPOPA[5], ainsi qu'une évaluation pour le Fond international de développement agricole (FIDA) (Giovannucci 2005), montrent que le revenu des producteurs engagés dans cette voie peut augmenter de manière substantielle. La production certifiée donne accès à un marché plus rémunérateur ou dans certain cas simplement à un meilleur accès au marché. La plupart de la production certifiée dans les pays en voie de développement est destinée au marché d'exportation.

Le marché des produits biologiques

Le marché des produits biologiques a connu une croissance rapide depuis 1990 et les ventes mondiales ont été estimées à près de 30 milliards de dollars US en 2005 et de 40 milliards en 2006 (Sahota 2007). Le plus gros marché est celui des Etats-Unis, suivi par l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, le Japon et l'Italie. La part des produits biologiques dans le total des ventes de produits alimentaires dépasse les 4 % au Danemark, en Suède, en Autriche et en Suisse et elle est d'environ 2 à 3 % dans les marchés plus importants[6]. Dans les pays en voie de développement, les marchés biologiques sont encore peu développés mais en croissance, notamment parmi les pays en développement les plus aisés.

Les premiers débouchés pour les produits biologiques se sont développés dans les magasins spécialisés en produits diététiques et dans d'autres magasins spécialisés. Au cours des 15 dernières années, cette tendance a changé : les supermarchés classiques proposent maintenant des produits biologiques, et des supermarchés biologiques (par exemple Whole Foods aux Etats-Unis, Basic et Alnatura en Allemagne) existent dans la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Presque tous les principaux détaillants et grosses entreprises agro-alimentaires dans les pays de l'OCDE sont maintenant impliqués dans le secteur biologique. Dans la plupart des cas, les producteurs

[5] Export Promotion of Organic Production from Africa, http://www.epopa.info.

[6] Les statistiques sur le marché des produits biologiques sont encore assez peu précises dans la plupart des pays.

biologiques doivent satisfaire aux mêmes exigences concurrentielles que leurs homologues conventionnels en ce qui concerne les prix, la logistique et l'emballage. Du fait de la rigueur des cahiers des charges biologiques, les producteurs biologiques ont souvent moins de problèmes à se conformer à d'autres cahiers des charges exigeants tels qu'EurepGAP. Par exemple, la traçabilité fait déjà partie du processus de certification depuis des décennies et n'est pas perçue comme un obstacle majeur pour les producteurs biologiques. Le fait que les pesticides ne soient pas utilisés leur permet de se conformer plus facilement aux exigences croissantes pour l'absence de résidus détectables dans les produits alimentaires[7]. Cependant, les exigences en matière de documentation et de procédures, à la fois dans les systèmes biologiques et dans les systèmes conventionnels, peuvent se révéler trop contraignantes, notamment pour les petits producteurs. Dans les pays développés, l'on a observé récemment une tendance vers un développement de la vente directe par les petits producteurs, du fait de l'intérêt accru pour la nourriture locale et régionale et des discussions sur les « kilomètres alimentaires »[8].

L'agriculture biologique est souvent encouragée en tant que solution uniquement adaptée aux petits paysans. Il est vrai que les petits paysans ont souvent un système de production qui est plus proche de l'agriculture biologique, ce qui fait qu'ils sont souvent les premiers à adopter les méthodes de production biologique. Cependant, avec le développement du marché et les changements dans l'environnement politique, les gros producteurs pénètrent peu à peu le marché, au même titre que les grosses compagnies agro-alimentaires et que les chaînes commerciales. Du fait de cette pénétration, les mêmes pressions concurrentielles seront bientôt exercées sur les petits producteurs biologiques que sur leurs homologues conventionnels. Les exploitations agricoles biologiques en Europe, à l'origine constituées de petites exploitations marginales, sont maintenant à peu près de la même taille que les exploitations conventionnelles (dans certains pays, en moyenne légèrement plus petites, dans d'autres pays en moyenne légèrement plus grandes). Par conséquent, l'agriculture biologique ne devrait pas être encouragée principalement comme une stratégie pour intégrer au marché international les paysans marginaux des régions isolées. Cela dit, certains aspects de l'agriculture biologique la rendent particulièrement adaptée aux petites exploitations, comme par exemple la faible utilisation d'intrants, la diversité du système de production, etc.

La certification

Les consommateurs veulent la garantie que les produits étiquetés comme « biologiques » sont en effet bien produits selon les méthodes de production biologiques, et les producteurs veulent s'assurer que la concurrence entre tous les producteurs se réclamant de l'agriculture biologique est bien loyale. La qualité biologique d'un produit ne peut pas être déterminée

---

[7] La CNUCED conduit de nombreuses recherches sur les normes environnementales et sanitaires et leurs conséquences sur l'accès au marché par les pays en voie de développement. Par exemple, voir "Trade and Environment Review 2006" (UNCTAD 2006), "Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets – Friend or Foe for Producers of Fruit and Vegetables in Asian Developing Countries?" (UNCTAD 2007), "Codes for good agricultural practices: opportunities and challenges for fruit and vegetable exports from Latin American developing countries: Experiences of Argentina, Brazil and Costa Rica" (UNCTAD 2007).

[8] Le concept de « kilomètres alimentaires » concerne le transport des aliments dans le système alimentaire global et la distance croissante entre les consommateurs et les producteurs. Le concept repose sur un ensemble de considérations environnementales telles que la consommation en énergie, la pollution par les transports, les inquiétudes liées à la survie des petits producteurs également des pays en voie de développement et l'éloignement croissant entre les consommateurs et les producteurs.

simplement en regardant le produit récolté ou en le testant. Elle peut en revanche être établie sur la base de documents et d'un contrôle de l'ensemble du processus de production. Les systèmes de certification biologique ont été développés au début des années 70 et à partir des années 80 il y avait déjà des organismes certificateurs dans la plupart des pays de l'OCDE. Aujourd'hui 70 pays ont un organisme de certification national propre et une douzaines d'organismes actifs sur le plan international offrent leurs services de certification dans pratiquement tous les pays du monde (TOS 2005).

L'environnement politique et le développement du secteur biologique

L'agriculture biologique est pertinente aussi bien comme méthode de production certifiée visant un marché spécifique, que comme méthode de production non certifiée destinée à la consommation par les paysans eux-mêmes ou les communautés locales. Dans les pays de l'OCDE, les coûts externes[9] de l'agriculture ont été estimés entre 30 et 350 dollars US par hectare et par an sous forme de pollution de l'eau et de l'air, de maladies, de perte de biodiversité, d'érosion du sol, de coûts sanitaires, etc. (Pretty et al. 2000, Tegtmeier 2004). Ces coûts externes de l'agriculture moderne ne sont pas pris en compte dans les choix individuels faits par les agriculteurs, ni dans le prix de la nourriture. Des prix artificiellement élevés pour certains produits de base comme les principales céréales[10] ont découragé les pratiques de culture mixte et les ont remplacées par de la monoculture. Les agriculteurs qui dégradent les ressources ne supportent pas les coûts de la dégradation de l'environnement ou de l'économie, et ces coûts ne sont pas non plus inclus dans le prix de la nourriture. Par contre, l'agriculture biologique produit moins d'externalités négatives et peut même restaurer les écosystèmes et fournir des services environnementaux (Pretty et al. 2005).

Les agriculteurs répondent en général de façon rationnelle aux conditions dans lesquelles ils travaillent, y compris l'environnement politique. La plupart des mesures environnementales utilisées pour soutenir l'agriculture découragent l'agriculture durable et biologique. Sur le court terme, cela signifie que les agriculteurs ayant décidé de passer de technologies fortes en intrants à des technologies conservatrices de ressources ne peuvent pas le faire sans subir des coûts liés à cette transition. D'une certaine manière, on pourrait affirmer que le marché des produits biologiques, vendus à un prix plus élevé que les produits conventionnels, reporte sur les consommateurs le poids des politiques déficientes. Même si le marché des produits biologiques a joué un rôle décisif pour déclencher un développement positif, il est discutable que sur le long terme les consommateurs soient disposés à payer pour compenser les déficiences des politiques en payant plus chers les produits biologiques, et même s'ils le sont, il n'est pas sûr que cela soit souhaitable.

En résumé, il existe un certain nombre de raisons pour lesquelles un gouvernement devrait soutenir le développement d'un secteur biologique national :

- Une amélioration de la santé ou une réduction des risques sanitaires pour les agriculteurs, les ouvriers agricoles et les consommateurs;
- La protection des ressources naturelles (par exemple l'eau) et de la biodiversité;

[9] Coûts résultant de la production mais non inclus dans le prix du produit final.

[10] Les prix sont maintenus artificiellement élevés par une combinaison de subventions, de droits de douane, d'aides à l'exportation, de paiements directs, etc.

- L’amélioration de la qualité des sols et donc de leur productivité à long terme;
- Une amélioration de l’accès au marché;
- Une meilleure rentabilité de l’activité agricole;

Chacun de ces objectifs pris séparément pourrait aussi être atteint par d’autres voies que l’agriculture biologique. La force de l’agriculture biologique est qu’elle combine et intègre des solutions à de très nombreux problèmes posés par l’agriculture. Cependant, l’agriculture biologique requiert aussi que le cadre général soit juste. Si les paysans n’ont pas un accès suffisant aux ressources telles que la terre, l’agriculture biologique a peu à offrir. Si l’agriculture est taxée de façon déraisonnable, il y a peu de soulagement à attendre de l’agriculture biologique. Si les femmes font l’objet de discriminations de part les lois ou les coutumes, elles seront vraisemblablement aussi discriminées dans un système biologique. L’agriculture biologique ne doit donc pas être vue comme une solution miracle qui va résoudre tous les problèmes du secteur agricole.

III. Résumé des études de cas nationales

Introduction

Cette étude s'est intéressée au développement des politiques sur l'agriculture biologique dans sept pays. Les pays ont été choisis afin de refléter une variété de conditions et de stades de développement, ainsi que des niveaux variés d'implication gouvernementale dans le secteur, allant d'une implication presque nulle (Afrique du Sud) à un engagement poussé (Costa Rica et Danemark). Les différents cas sont d'abord présentés brièvement, puis leurs expériences et celles d'autres pays sont développées et regroupées par thèmes. Les études de cas complètes sont disponibles en annexes 1 à 7. Les références mentionnées dans les études de cas sont aussi placées en annexe.

Le Chili

En 2004, le Chili comptait 22 000 hectares de surface agricole biologique, soit moins de 0,5 % de la surface agricole totale. Les cultures principales sont la vigne pour la fabrication du vin, les fruits, les olives et les petits fruits. Les exportations ont démarré dans les années 90 et ont atteint les 12 millions de dollars US en 2004, les Etats-Unis représentant le principal marché d'exportation, devant l'Union Européenne. Le marché intérieur n'est pas aussi développé et reste concentré sur la capitale, Santiago. Les produits biologiques sont vendus en magasins spécialisés, dans les supermarchés et en vente directe. Il n'y a que peu d'initiatives gouvernementales directes pour l'agriculture biologique mais la plupart des institutions et programmes généraux s'adressent aussi aux agriculteurs biologiques. Un programme sponsorisé par le gouvernement, ProChile, soutient le développement du marché d'exportation des produits biologiques. Deux organismes certificateurs nationaux et huit organismes certificateurs étrangers sont actifs au Chili. Il existe actuellement une structure pour le contrôle volontaire des exportations biologiques. Un cahier des charges gouvernemental pour la production biologique a été établi en 1999, ainsi qu'une réglementation biologique obligatoire en 2006. Une commission nationale pour l'agriculture biologique est active depuis 2005 et comprend la participation du secteur privé. Il existe une organisation du secteur biologique chilien réunissant la plupart des acteurs privés concernés. La collaboration entre le secteur et le gouvernement est très bien développée.

Le Costa Rica

Le Costa Rica fait partie des pays en développement à la plus forte proportion d'agriculture biologique (2,4 % d'agriculture biologique certifiée) et le pays un secteur biologique bien développé. Comme dans la plupart des autres pays, les petits agriculteurs et les ONG ont été les premiers à s'impliquer dans l'agriculture biologique. Les organismes certificateurs locaux et les universitaires ont également soutenu son développement. En 2004, le pays comptait 3 500 agriculteurs cultivant 10 800 hectares selon les méthodes biologiques. La plupart de la production biologique certifiée est destinée au marché d'exportation dont la valeur est estimée à 10 millions de dollars US. Les principales cultures d'exportation sont le café, les bananes, le

cacao, le jus d'orange, les mûres, les ananas, le sucre de canne, l'aloès et d'autres plantes médicinales. Sur le marché national, on trouve une offre biologique, certifiée et non certifiée, pour la plupart des produits. La valeur des ventes de produits biologiques sur le marché intérieur est estimée à 1,5 millions de dollars US. Le manque de produits est un facteur limitant la croissance du marché. Plusieurs programmes et institutions gouvernementales soutiennent la plupart des aspects du secteur, y compris le développement du marché intérieur et du marché d'exportation, la transformation, l'accès au crédit et les services de vulgarisation. Le programme national pour l'agriculture biologique a été établi en 1999 et, en partenariat avec le secteur, l'agence a développé une stratégie nationale pour la production biologique, basée sur des consultations participatives. Depuis 2001, il existe une réglementation biologique obligatoire et le Costa Rica est l'unique pays en développement, à part l'Argentine et l'Inde, à avoir obtenu la reconnaissance pour l'exportation de ses produits biologiques vers l'Union Européenne. Il existe aussi un label gouvernemental accessible à tous les producteurs certifiés mais il n'est pas encore bien reconnu. Le pays compte deux organismes certificateurs nationaux et quatre organismes certificateurs étrangers actifs sur son territoire. Les certificateurs nationaux comptent le plus grand nombre de clients. Le secteur est structuré en une organisation nationale et la collaboration entre le secteur et le gouvernement est très bien développée.

Le Danemark

L'agriculture biologique existe au Danemark depuis plus de 50 ans. Dans les années 70, le développement du secteur s'est accéléré et pendant les années 90, le nombre d'agriculteurs biologiques est passé de 500 à 3 000, représentant 150 000 hectares, soit 6 % de la surface agricole. Au cours des 5 dernières années, le développement s'est ralenti et en 2004, le pays comptait 3 166 agriculteurs biologiques cultivant 160 000 hectares. Le marché des produits biologiques au Danemark est peut-être le plus développé au monde, atteignant une part de marché de 5 %. Le marché national a joué un rôle important ; cependant, en 2003, les exportations s'élevaient tout de même à environ 39 millions de dollars US (à titre de comparaison, le marché national est d'environ 300 millions de dollars US). Les ventes en supermarchés ont démarré en 1982 et représentent maintenant le point de vente principal des produits biologiques. On compte également des ventes substantielles au travers d'un vaste système de paniers[11]. Le Danemark a été l'un des premiers pays, en 1987, à réglementer son secteur biologique. Depuis 1992, la réglementation Européenne s'applique. Le système d'inspection est organisé par le gouvernement et est totalement intégré dans les services d'inspection alimentaires généraux. Il est gratuit pour les agriculteurs. Une marque publique pour les produits biologiques, lancée en 1990, a été soutenue par le secteur et est maintenant largement connue par les consommateurs. L'agriculture biologique a été reconnue très tôt par le gouvernement et de nombreuses mesures en faveur de l'agriculture biologique se retrouvent dans plusieurs politiques agricoles, ainsi que dans les plans pour la protection de l'environnement aquatique et pour la réduction de l'utilisation des pesticides. Depuis 1987, le gouvernement a mis en place des formes variées de soutien direct à l'agriculture biologique, telles que les primes à l'hectare, mais il a aussi consacré des ressources substantielles aux mesures de développement du marché, allant de l'éducation des consommateurs au soutien pour l'approvisionnement en produits biologiques des cantines scolaires, en passant par la promotion des exportations. Le secteur biologique lui-même est bien organisé, sous la

[11] Un système de paniers est un système de commercialisation par lequel les consommateurs passent commande (souvent de manière hebdomadaire) d'un panier de produits qui sera livré chez eux.

houlette de « Organic Denmark ». Il est aussi bien intégré, dans le sens où les acteurs commerciaux impliqués dans la bio sont également impliqués dans des organisations professionnelles agricoles. La collaboration entre le secteur et le gouvernement a été intensive et le secteur a mis en œuvre un grand nombre de programmes soutenus par le gouvernement. Le dialogue politique entre le secteur et le gouvernement a été institutionnalisé au travers du Conseil de l'alimentation biologique.

L'Egypte

L'agriculture biologique a démarré en Egypte en 1976 sur la ferme SEKEM[12] produisant des herbes et des huiles essentielles biologiques destinées à l'exportation. L'intérêt pour l'agriculture biologique s'est considérablement accru à la fin des années 80. Aujourd'hui, l'Egypte compte 25 000 hectares de terres agricoles biologiques, ce qui représente 0,8 % de la surface agricole totale. La plupart des produits biologiques sont exportés (plus de 15 000 tonnes en 2004/2005) mais environ 40 % sont vendus sur le marché local. L'Egypte compte deux organismes certificateurs nationaux certifiant la plupart des producteurs, et une poignée d'ONG activement impliquées dans l'agriculture biologique. Sept organismes certificateurs étrangers sont également actifs dans le pays. Il n'y a pour l'instant pas de réglementation biologique en place, mais un document est en préparation. Le niveau d'implication du gouvernement dans le secteur a été relativement faible, avec comme institution principale un laboratoire central pour l'agriculture biologique. Les politiques générales soutiennent la réduction de l'utilisation des pesticides et dans cinq régions l'utilisation des pesticides est complètement interdite. La coopération entre le secteur et le gouvernement n'est pas encore bien développée.

La Malaisie

L'agriculture biologique en Malaisie a été encouragée par des ONG depuis le milieu des années 90 et des importations de produits biologiques dans le pays ont eu lieu avant même cette date. La première production nationale a été vendue via un système de paniers regroupant plus de 500 familles adhérentes. Aujourd'hui, les magasins spécialisés et les chaînes de supermarchés font aussi partie des modes de commercialisation des produits biologiques. Les ventes en produits biologiques, essentiellement issus de l'importation, ont été estimées à 20 millions de dollars US en 2004, avec une production sur 900 hectares, essentiellement des fruits et légumes. Une part importante des produits biologiques est importée. Une petite partie des produits biologiques est exportée vers Singapour. Le marché est basé sur la confiance et la plupart des producteurs nationaux ne sont pas certifiés. Même s'il existe un cahier des charges national officiel pour l'agriculture biologique et si le ministère de l'agriculture a mis en place un système de certification gratuit, il n'y a pour l'instant aucun producteur certifié. La Troisième politique agricole nationale a identifié l'agriculture biologique comme une opportunité commerciale de niche, notamment pour les petits producteurs. Le gouvernement prévoit que le secteur biologique atteindra une valeur totale de 300 millions de dollars US et qu'il comprendra 20 000 hectares d'ici à 2010. La coopération entre le secteur et le gouvernement n'est pas bien développée.

[12] Cette entreprise a reçu le prix « Right Livelihood Award » en 2004.

L'Afrique du Sud

Le secteur biologique existe depuis longtemps en Afrique du Sud. En 1970, on y comptait déjà des agriculteurs biologiques et des associations biologiques. L'Association sud-africaine pour la biodynamie a été l'une des quatre organisations fondatrices d'IFOAM en 1972. En 1990, le nombre d'exploitations biologiques a atteint les 50 et en 1993 les premières exploitations ont été certifiées pour le marché d'exportation. En 2002, le nombre de producteurs certifiés s'élevait à 291, produisant sur 25 000 hectares. Dernièrement, la population noire a commencé à s'intéresser à l'agriculture biologique, initialement considérée comme réservée aux Sud-Africains de race blanche. On estime entre 30 millions et 60 millions de dollars US la valeur des produits biologiques en Afrique du Sud, dont moins de la moitié sont des produits certifiés. La plupart des produits sont exportés, notamment le thé rooibos, le vin et les fruits qui sont les produits principaux. Le marché intérieur s'est développé rapidement au cours des cinq dernières années et plusieurs supermarchés font une promotion active des produits biologiques. Il y a eu une tentative de création d'un cadre réglementaire pour l'agriculture biologique il y a quelques années, mais cette entreprise a été mise en veilleuse et le niveau de soutien au secteur par le gouvernement est faible. De nombreuses ONG et autres organisations proposent des formations et autres types de soutien aux agriculteurs biologiques. Le secteur a été divisé pendant longtemps mais a récemment réussi à former une association unifiant le secteur national. La collaboration entre le secteur et le gouvernement n'est pas bien développée.

La Thaïlande

Au début des années 80, le réseau pour une agriculture alternative a été créé dans le but de promouvoir l'agriculture biologique et durable. L'agriculture biologique certifiée existe depuis le début des années 90, sous l'impulsion des efforts combinés du secteur privé et des ONG. Au milieu des années 90, un organisme certificateur privé a été créé par le secteur. Près de 14 000 hectares sont maintenant gérés de manière biologique, ce qui représente moins de 0,1 % de la surface agricole totale. On compte 2 500 exploitations certifiées. Le riz est la culture dominante, suivi par les fruits et les légumes. La plupart des produits biologiques, notamment le riz, sont exportés et principalement vers l'Europe. La plupart des légumes sont vendus localement. En 2004, de nombreuses marques de produits biologiques étaient disponibles en petites et grandes surfaces, notamment à Bangkok où l'on trouve une grande variété de produits, à la fois importés et produits localement. Le marché intérieur des produits certifiés est estimé à presque 1 million de dollars US et le marché des produits non certifiés et des produits diététiques est estimé à près de 75 millions de dollars. En plus de l'organisme certificateur initial créé par le secteur privé, le ministère de l'agriculture offre également un service de certification gratuit. La moitié des producteurs sont certifiés par des organismes certificateurs étrangers. Il existe un cahier des charges gouvernemental volontaire pour la production biologique et un programme gouvernemental pour l'accréditation des organismes certificateurs. Le gouvernement central a récemment adopté un programme pour le développement de l'agriculture biologique, avec notamment un investissement massif dans la production d'engrais biologiques. La famille royale a fait la promotion de l'agriculture durable autosuffisante et le projet de la famille royale a récemment démarré en production biologique. Une des provinces du pays a initié un projet de grande ampleur pour l'agriculture biologique. Le secteur est composé d'un grand nombre d'organisations mais n'a pas d'association regroupant l'ensemble des acteurs. La collaboration entre le secteur et le gouvernement est encore peu développée.

IV. Expériences tirées des études de cas et d'autres pays : recommandations

Ce chapitre analyse les expériences tirées des études de cas et d'autres pays[13] et en tire des conclusions. Des recommandations pour les politiques sont formulées lorsque c'est possible. Il est cependant important de se rappeler qu'un secteur biologique viable n'émergera pas nécessairement du simple fait que l'environnement politique est approprié, mais de bonnes politiques constituent une base solide sur laquelle le secteur biologique peut se développer. Chaque pays est unique. Par conséquent, il n'est pas possible de copier simplement les mesures politiques d'un pays à l'autre. Les recommandations tentent de trouver le juste équilibre entre le besoin en conseils et orientations et le besoin de conserver une certaine flexibilité. Lors du développement des politiques, le processus lui-même est important, à la fois pour développer les bonnes politiques et pour susciter l'énergie nécessaire et l'adhésion du secteur aux politiques choisies. Les recommandations sont formulées principalement à l'intention des gouvernements et des autres autorités mais nombre d'entre elles devront être mises en œuvre de concert avec les acteurs privés pour être efficaces. De plus, les agences de développement internationales, étrangères ou nationales et leurs programmes ont une grande influence sur le développement agricole et de nombreuses recommandations s'appliquent aussi à ces organisations.

Le développement initial de l'agriculture biologique

Dans toutes les études de cas présentées, ainsi que dans presque tous les pays, le développement initial de l'agriculture biologique a été le fruit du travail des ONG ou de compagnies privées, parfois des deux. Dans de nombreux pays en voie de développement, l'agriculture biologique a été encouragée par les ONG en tant que technologie appropriée pour les petits paysans, l'accent ayant été mis sur sa faible utilisation des intrants, son indépendance vis-à-vis de l'agrobusiness et sa pertinence pour la protection des ressources naturelles, plutôt que sur son potentiel en terme de commercialisation. Récemment, de nombreuses ONG ont aussi lancé des initiatives de commercialisation avec l'intention d'introduire une durabilité économique dans leurs stratégies. Dans certains pays, comme par exemple en Europe de l'Est, la volonté de développement de l'agriculture biologique est partie des universités et institutions similaires, alors que dans la plupart des pays le secteur de la recherche s'est fermement opposé à la production biologique, souvent vue (parfois à juste titre) comme un danger pour les structures de recherche en place[14].

Les premiers marchés biologiques dans les pays du Nord ont été développés par les coopératives d'agriculteurs et les petites entreprises pionnières. Dans certains cas, comme par exemple au Danemark, en France, au Japon et aux Etats-Unis, ces marchés ont été développés au travers d'une collaboration étroite avec les coopératives de consommateurs. Les entreprises privées actives sur le marché des produits biologiques dans les pays en développement sont soit des petites entreprises biologiques pionnières, soit des compagnies plus grosses, souvent

[13] Notamment l'Ouganda, le Kenya et la République de Tanzanie, les pays principaux auxquels s'est intéressé le projet du CBTF pour lequel ce rapport a été produit.

[14] Les partisans de l'agriculture biologique remettent fréquemment en question la recherche orientée vers l'utilisation des engrais chimiques, des OGM et des pesticides, ce qui représente souvent une part considérable de la recherche agricole.

multinationales. En Thaïlande, la première production commerciale de produits biologiques a été lancée par le plus gros exportateur de riz du pays. Dans de nombreux pays, les chaînes transnationales de moyennes et grandes surfaces sont les premières à vendre des produits biologiques à grande échelle, souvent sous la forme d'importations depuis leurs pays d'origine. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le marché intérieur a joué un rôle moteur, alors que dans la plupart des pays en développement, les marchés d'exportation ont joué le rôle moteur, à l'exception de la Malaisie.

Avec l'accroissement de l'exode rural des hommes vers les villes dans de nombreuses communautés, l'agriculture se féminise de plus en plus (Giovanucci 2005). Pour de nombreux ménages, il a été observé que les femmes ont été à l'origine du processus de conversion à l'agriculture biologique, souvent du fait de leur inquiétude par rapport à l'effet sur la santé de l'usage des pesticides. Partout dans le monde, les femmes jouent un rôle moteur dans le développement de l'agriculture biologique, en tant qu'agricultrices, que consommatrices, ou dans l'organisation du secteur biologique, comme par exemple en Thaïlande et en Malaisie où nombre des négociants pionniers en bio ont été des femmes.

Les gouvernements n'ont joué qu'un rôle mineur, voir aucun rôle du tout, dans le processus de développement initial de l'agriculture biologique. Dans certains cas, les politiques gouvernementales ont été clairement défavorables au secteur (qui s'est souvent opposé à ces mêmes politiques). Dans d'autres cas, le secteur a simplement été négligé. Dans certains pays, le gouvernement s'est intéressé assez tôt au secteur, par exemple au Danemark dès le milieu des années 90, ou à Cuba[15] au début des années 90, alors que dans d'autres cas, comme par exemple en Afrique du Sud, l'implication du gouvernement est encore très faible. Dans certains pays de l'OCDE, notamment en Europe, le paiement des services environnementaux sous diverses formes, principalement sous la forme d'aides à l'hectare, a été un facteur important pour la croissance du secteur. Ils ont eu un impact particulier dans les régions où l'agriculture est extensive. De nombreux pays ont développé un secteur biologique substantiel malgré le manque d'intérêt de la part du gouvernement. Ceci est particulièrement visible dans les pays aux secteurs agricoles plus « libéralisés » dans lesquels le développement du secteur biologique n'est pas aussi dépendant du soutien actif du gouvernement que dans les pays où le gouvernement est un acteur important. Par exemple, l'Ouganda a le plus gros secteur biologique en Afrique, avec une croissance estimée à 60 % par an malgré un « vide politique apparent » (Tumushabe et al. 2006). De même, au Kenya, l'environnement favorable à la libre entreprise depuis le début des années 90 a créé des conditions favorables pour le développement de l'agriculture biologique (Kimemia and Oyare 2006).

Politiques agricoles générales

La plupart des pays considèrent l'agriculture biologique comme un marché de niche intéressant (c'est le cas par exemple de la Malaisie) mais ne considèrent pas qu'elle peut jouer un rôle pour le développement général de l'agriculture. Des pays comme les Etats-Unis ou l'Argentine, faisant la promotion des OGM, peuvent en même temps consacrer des ressources

[15] Lorsque l'approvisionnement en intrants synthétiques bon marché depuis le block soviétique se sont taris (conjointement au blocus des Etats-Unis), Cuba s'est retrouvée dans une situation de pénurie alimentaire, et s'est engagée dans un programme ambitieux de promotion et de développement de la production biologique.

significatives au secteur biologique[16]. C'est peut-être une approche raisonnable pour un pays à l'ambition limitée en ce qui concerne l'agriculture biologique. Cependant, si le but est de promouvoir une adoption à grande échelle de l'agriculture biologique, alors les politiques agricoles générales doivent être évaluées quant à leur effet positif, neutre ou négatif sur l'agriculture biologique.

Les gouvernements subventionnent souvent les systèmes de distribution des intrants et accordent des exonérations de taxes pour les produits conventionnels, ce qui représente un préjudice pour les méthodes de production biologiques[17]. Par exemple, en Zambie, le gouvernement dépense 0,7 % du produit intérieur brut (PIB) pour les subventions aux engrais dont 70% sont pourtant utilisés par les agriculteurs commerciaux du pays qui auraient les moyens d'acheter ces intrants au prix du marché (Banque mondiale 2001). Certains pays, comme par exemple l'Afrique du Sud, encouragent l'introduction des OGM ; leurs services de recherche et de vulgarisation servent en premier lieu l'agriculture conventionnelle ; des membres influents du gouvernement encouragent les agriculteurs à utiliser davantage d'intrants pour « moderniser » leur production. Tous ces facteurs jouent contre l'agriculture biologique et l'introduction d'autres méthodes bénéfiques à l'environnement. Dans d'autres cas, les réglementations commerciales et les monopoles, comme dans le cas du Kenya Coffee Board (KImemia and Oyare 2006), rendent la commercialisation des produits biologiques plus difficile.

L'agriculture biologique est également influencée, de manière moins directe, par les problèmes de régimes fonciers et de morcellement des terres. Elle représente un investissement important dans une parcelle donnée, et il y a de grandes chances qu'elle n'intéresse pas les agriculteurs occupant illégalement des terres ou ne bénéficiant pas de titres de propriété stables, ce qui a été observé en Malaisie. Dans ce contexte, la situation des femmes agricultrices doit aussi être prise en considération. La mise en œuvre au niveau national de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), du protocole de biosécurité, de la reconnaissance de la valeur du savoir traditionnel et d'autres politiques peut aussi avoir des implications positives ou négatives sur l'agriculture biologique. Ce rapport ne s'intéresse pas en détail à ces aspects.

On compte très peu de pays ayant conduit une adaptation méthodique des différentes politiques agricoles générales pour prendre en compte le développement de l'agriculture biologique. Au contraire, la plupart des pays semblent continuer à mettre en œuvre des politiques générales défavorables à l'agriculture biologique. Plusieurs pays ont des politiques générales qui abordent des questions pertinentes pour l'agriculture biologique, comme par exemple la réduction des pesticides (Danemark, Egypte), la protection des sols et de la biodiversité, le développement des fermes familiales (Costa Rica, Afrique du Sud) ou la réduction de la dépendance envers les engrais importés (Thaïlande). Lorsque l'agriculture biologique est clairement reliée à de tels objectifs généraux, il apparaît plus facile d'obtenir un soutien politique direct, comme le montrent les exemples du Chili, du Costa Rica, de l'Afrique du Sud et du Danemark.

---

[16] Le gouvernement argentin a soutenu l'agriculture biologique dès le début des années 90, en particulier au travers de diverses initiatives d'exportation. C'est aussi l'un des premiers pays à avoir négocié un accord d'équivalence avec l'UE pour ses produits biologiques.

[17] De puissants lobbies tentent actuellement de réintroduire à grande échelle les subventions aux engrais en Afrique subsaharienne, affirmant qu'ils sont nécessaires pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.

Même lorsque le gouvernement n'a pas l'intention de s'engager dans un programme ambitieux en faveur de l'agriculture biologique, comprendre l'incidence des politiques générales sur ce système d'agriculture aide à concevoir des mesures appropriées pour l'agriculture biologique. Par exemple, dans l'Union Européenne, la Politique agricole commune (PAC), au travers de ses soutiens aux prix et de ses aides couplées à la production, a clairement favorisé l'agriculture conventionnelle par rapport à l'agriculture biologique. Les mesures spéciales de soutien à l'agriculture biologique ont à peine compensé les tords causés aux agriculteurs biologiques par la discrimination opérée par la PAC[18]. Certains gouvernements font une promotion très active d'autres systèmes qualité auprès des agriculteurs et des consommateurs : par exemple, la Chine encourage les « aliments verts » ; la Thaïlande encourage, elle, l'agriculture sans pesticides. Même si ces efforts partent de bonnes intentions, en réalité ils finissent souvent par nuire à l'agriculture biologique en lui faisant concurrence sur le marché (détournant l'attention des consommateurs et occupant les espaces spécialisés dans les rayons) ainsi qu'au niveau de la répartition des ressources gouvernementales.

Recommandation n°1 : Un pays désireux de développer son secteur biologique doit conduire une évaluation approfondie de ses politiques, programmes et plans d'actions agricoles généraux afin de comprendre leurs effets sur la compétitivité et les conditions du secteur biologique.

Politiques sur l'agriculture biologique

Raisons pour lesquelles soutenir l'agriculture biologique

Les raisons pour lesquelles les gouvernements soutiennent l'agriculture biologique sont variées. Dans certains cas, comme par exemple celui du Chili, la raison principale est clairement la génération de revenus par le biais des exportations. En Malaisie, l'objectif est plutôt le développement d'un marché de niche intérieur économiquement rentable et la substitution des importations. Au Danemark, au Costa Rica et en Afrique du Sud, les objectifs clefs sont la protection de l'environnement et la promotion du développement rural au travers de l'agriculture biologique. Dans un certain nombre de pays, les raisons du soutien à l'agriculture biologique et les objectifs des mesures politiques correspondantes ne sont pas bien clairement exposées, ce qui peut conduire à une confusion et de la frustration parmi les responsables et au sein du secteur lui-même. Il vaut la peine de clarifier de manière explicite les résultats escomptés d'une politique sur l'agriculture biologique, à la fois pour le secteur privé et pour le gouvernement lui-même. L'objectif est-il de stimuler les marchés d'exportations ? Est-il de protéger l'environnement ? De développer le marché local ? Il est évident que les mesures politiques appropriées seront différentes pour chacun de ces objectifs. Des acteurs différents auront des objectifs différents et il est important de les réconcilier autant que possible.

Les études de cas comme celles du Danemark, du Costa Rica, de l'Afrique du Sud et de la Thaïlande montrent qu'il est important de faire le lien entre le développement de l'agriculture biologique et les objectifs généraux du pays pour son agriculture. Il peut s'agir d'objectifs tels que :

[18] La PAC a progressivement fait l'objet de réformes qui réduisent ces discriminations, notamment récemment lors de son examen à mi-parcours.

- De meilleurs revenus dans le secteur agricole;
- La protection de l'environnement, par exemple celle de l'eau;
- La protection de la biodiversité;
- Renforcer la compétitivité des petits paysans;
- La protection de la santé humaine;
- L'augmentation des exportations;
- Favoriser la qualité sur la quantité, comme stratégie économique.

Recommandation n° 2 : Les objectifs de l'implication gouvernementale pour le développement du secteur biologique doivent être clarifiés avant d'entreprendre toute action. Tous les acteurs du secteur biologique doivent être impliqués dans le développement des politiques, des programmes et des plans d'actions.

Intégrer l'agriculture biologique comme solution à grande échelle

Le cadre politique le plus favorable est celui dans lequel l'agriculture biologique est reconnue et intégrée dans les politiques générales du pays, telles que la politique agricole, les politiques sur l'alimentation et la santé, les politiques environnementales et les politiques de réduction de la pauvreté. De cette manière, l'agriculture biologique est intégrée au reste du développement et sera prise en compte dans des programmes principaux et dans l'allocation des budgets. Cependant, même lorsqu'une telle intégration est réussie, il est tout de même utile de formuler en plus une politique spécialement dédiée à l'agriculture biologique, afin de s'assurer que les besoins du secteur sont correctement pris en compte.

Recommandation n° 3 : Les politiques agricoles générales et les politiques sur l'agriculture biologique devraient se renforcer mutuellement autant que possible afin de promouvoir la cohérence et l'efficacité des politiques, notamment si l'agriculture biologique est encouragée comme solution à grande échelle.

Plans d'action sur l'agriculture biologique

Après la définition d'une direction politique générale aux objectifs clairs, la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'agriculture biologique est une étape logique[19]. L'envergure de ces plans d'action varie, mais ils incluent souvent les questions concernant les cahiers des charges et la réglementation, le développement du marché, la production, le renforcement des capacités et la recherche. Le processus de développement du plan d'action est aussi important que le plan d'action lui-même. Un bon plan d'action devrait être basé sur une évaluation approfondie de l'état actuel du secteur et des contraintes identifiées, et devrait être élaboré au moyen d'une participation intensive du secteur, comme cela a été le cas au Costa Rica. De plus, différents ministères et agences gouvernementales doivent être impliqués, depuis le ministère de l'agriculture jusqu'au ministère de l'environnement, en passant par le ministère du commerce, etc.

Des plans d'action nationaux et régionaux pour l'agriculture et l'alimentation biologique ont été développés dans la plupart des Etats membres de l'UE (par exemple, en Autriche, en

[19] Selon les styles de gouvernance et la tradition de chaque pays, il se peut que les politiques elles-mêmes comprennent des actions détaillées, ou que les politiques restent plus générales et que les actions concrètes soient alors formulées dans les plans d'action. Cela dépend également du processus de prise de décision : si les politiques sont décidées au sein du parlement, il est souvent préférable d'avoir des plans d'actions séparés et approuvés par le Ministère compétent ou le gouvernement.

République Tchèque, au Danemark, en Finlande, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède, en Suisse et dans certaines régions de l'Irlande, de l'Italie, de l'Espagne (Andalousie) et du Royaume-Uni). Des plans d'action sont en cours de développement en Slovénie et pour l'Espagne dans son ensemble. Ces plans d'action comprennent normalement des objectifs chiffrés en terme d'adoption de l'agriculture biologique et une combinaison de mesures spécifiques y compris des aides directes au revenu via les programmes agri-environnementaux et de développement rural, des aides à la commercialisation et à la transformation, des aides à la certification, des initiatives pour l'information des producteurs (recherche, formation et conseil), la sensibilisation des consommateurs et un soutien au niveau de l'infrastructure. Les plans plus détaillés contiennent l'évaluation de la situation actuelle et des problèmes rencontrés par le secteur, ainsi que des recommandations sur la façon de résoudre les problèmes rencontrés, y compris des mesures pour atténuer les conflits potentiels entre les différentes mesures politiques (Lampkin, Gonzalvez, Wolfert and Schmid 2004).

Les plans d'action du Danemark

Le Danemark est le premier pays à avoir soutenu l'agriculture biologique, en introduisant les premières mesures dès 1987. Le premier plan d'action danois de 1995 a couvert la période 1995-1999. Son objectif de 7 % de surface agricole biologique en 2000 a presque été atteint, puisque 6 % de la surface agricole du Danemark était certifiée en bio en 2000. Le deuxième plan d'action (du Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, en 1999) énonçait pour objectif une augmentation de 150 000 hectares, ce qui devait porter à environ 12 % la surface en bio en 2003. Ce plan a été conçu par le Conseil danois pour l'agriculture biologique, un partenariat entre le gouvernement, les organisations de producteurs biologiques, les organisations professionnelles conventionnelles, les syndicats, les consommateurs et les groupes environnementaux. Il se caractérise par une analyse approfondie de la situation du Danemark et représente l'exemple de plan d'action le mieux développé, avec 85 recommandations visant à la fois l'offre et la demande, la consommation et les ventes, la production primaire, la qualité et la santé, les opportunités d'exportation, ainsi que la restauration institutionnelle et commerciale. Le plan s'intéresse particulièrement aux biens publics et aux questions de politiques, avec des recommandations visant à améliorer encore davantage la performance de l'agriculture biologique sur le plan environnemental, sur le plan de la santé et du bien-être animal. Il comprend pour cela des initiatives de recherche et développement, une rationalisation de l'administration et le développement de politiques. Cependant, les objectifs fixés pour 2003 n'ont pas été atteints et la surface agricole en bio s'est stabilisée autour de 6 % (Lampkin, Gonzalvez, Wolfert and Schmid 2004).

Objectifs chiffrés

Parmi les sept études de cas, seul le Danemark et la Malaisie ont formulé des objectifs chiffrés pour leurs secteurs biologiques respectifs. D'autres pays se sont fixé des objectifs en termes de surface, comme par exemple la Suède qui a décidé en 1995 que 10 % de sa surface agricole devait être biologique en 2000. Lorsque cet objectif a été atteint, la Suède s'est fixé un nouvel objectif de 20 % de sa surface en 2005, objectif qui a pratiquement été atteint. L'Allemagne s'est fixé un objectif officiel de 20 % de sa surface d'ici à 2010. L'Etat de Sikkim en Inde s'est fixé un objectif d'avoir 100 % de sa surface agricole en bio. Se fixer des objectifs chiffrés oblige les administrations responsables à se concentrer sur leurs tâches et amène de l'énergie au secteur. Cependant, les objectifs chiffrés et la façon dont ils sont fixés peuvent parfois produire des effets indésirables. Par exemple, les objectifs chiffrés en termes de surface se concentrent sur le taux de conversion des terres agricoles et oublie les aspects liés au développement du marché ou à la production. Combinés avec des subventions à l'hectare, ce type d'objectif peut conduire à un taux de conversion élevé par les agriculteurs des régions peu productives ayant déjà des systèmes de production très proches de l'agriculture

biologique et à un faible taux de conversion chez les producteurs intensifs produisant pourtant la plupart des produits et causant le plus de problèmes environnementaux.

Le gouvernement du Brésil se fixe des objectifs ambitieux pour l'agriculture biologique

Le Ministre Brésilien de l'agriculture, Roberto Rodrigues, a annoncé dans son discours d'ouverture à BioFach America Latina en 2005 la mise en place d'un label gouvernemental garantissant l'origine et la qualité des produits biologiques qui devrait donner au Brésil une position compétitive pour l'accès aux marchés internationaux. Rodrigues a déclaré que le label devrait faciliter l'identification des produits biologiques actuellement certifiés sur la base de cahiers des charges privés. Selon le ministre, l'agriculture biologique au Brésil représente moins de 3 % du total de la production agricole du pays. « Il y a un potentiel énorme de croissance [du secteur biologique] et nous avons l'intention d'atteindre les 20 % de production biologique au cours des 5 ou 6 prochaines années, principalement sur la base des petits producteurs » a déclaré Mr. Rodrigues (IFOAM 2005).

A chaque stade de développement ses mesures adaptées

Une certaine mesure politique peut être excellente à un certain stade de développement et inutile ou même contre-productive à un autre. Ceci est particulièrement visible en ce qui concerne les réglementations comprenant un cahier des charges et un cadre légal pour l'évaluation de la conformité. La mise en place d'une réglementation biologique telle que la réglementation européenne dans un pays où il n'existe pas d'organismes certificateurs locaux ou bien dans lequel la plupart des producteurs ne peuvent pas se payer la certification, ou encore dont le gouvernement n'a pas les ressources suffisantes pour mener à bien la supervision nécessaire à l'approbation des organismes certificateurs, rend le développement du marché intérieur impossible, au lieu de le faciliter. De même, lancer des campagnes d'information des consommateurs sur les bénéfices des produits biologiques si ceux-ci ne sont pas disponibles sur le marché risque de causer de la frustration plutôt que du développement. Les mesures encourageant l'offre peuvent aussi avoir des effets négatifs s'il n'y a pas suffisamment de demande. La production commerciale d'engrais biologiques n'a pas de sens s'il n'y a pas de producteurs disposés à les acheter, ou s'il n'existe pas un besoin pour ces produits. Aux stades initiaux, les efforts devraient se porter sur les problèmes de base liés à la production, sur les services de vulgarisation et sur l'organisation des producteurs.

Mise en œuvre

Il est certes important d'avoir de bons objectifs, de bonnes politiques et de bons plans d'action, mais il est tout aussi important de s'assurer qu'ils sont correctement mis en œuvre. La plupart des pays ont des ressources très limitées à dédier au soutien du secteur biologique et la plupart du temps le secteur ne fait pas partie des priorités du gouvernement. De plus, dans certains pays, la mise en œuvre de nombreux programmes agricoles est déléguée au niveau des régions. Dans ce cas, il est important que ces niveaux soient impliqués et motivés. Il est préférable, pour donner un cadre administratif approprié au développement du secteur, de confier la tâche de coordination générale à l'une des administrations, normalement le ministère de l'agriculture, et de mettre en place des services compétents au sein des autres agences ou ministères pertinents.

Recommandation n° 4 : Un plan d'action pour le secteur biologique devrait être développé sur la base d'une analyse de l'état du secteur, de consultations participatives, d'une évaluation des besoins et de la définition d'une succession logique d'actions. Le plan

d'action devrait fixer des objectifs mesurables pour le secteur biologique afin d'aider les agences gouvernementales et les acteurs privés à cibler leurs efforts.

Recommandation n° 5 : Un des ministères ou une des agences gouvernementales devrait se voir assigner le rôle moteur et des services spécialisés en agriculture biologiques devraient être établis au sein des autres agences ou ministères pertinents.

Impliquer et organiser les acteurs du secteur

Les pays ayant réussi le mieux le développement de leur secteur biologique l'ont fait grâce à une élaboration participative des politiques avec une collaboration étroite entre le gouvernement et le secteur. Au Danemark et au Costa Rica, le gouvernement a encouragé activement l'organisation du secteur et sa participation au processus d'élaboration des politiques. Dans plusieurs des autres cas, il semble qu'il n'y ait eu que peu de collaboration, ce qui conduit souvent à l'échec des politiques. Par exemple, les cahiers des charges biologiques officiels volontaires développés au Chili, en Thaïlande et en Malaisie ne semblent pas à ce jour avoir été utilisés concrètement.

Le secteur biologique se développe au travers des actions d'individus et d'entrepreneurs. Au départ, ces acteurs mettent souvent en question la politique officielle. A partir du moment où le gouvernement est disposé à soutenir le secteur, il est essentiel que ce soutien soit développé au travers d'un dialogue étroit avec le secteur biologique. Tous les pays n'ont pas un secteur ou mouvement biologique unifié et certains pays présentent des conflits apparents entre les différents acteurs du secteur biologique. Cette situation réduit la capacité du secteur à travailler à des objectifs communs et rend plus difficile la consultation du secteur privé pour le gouvernement. Au Chili, au Costa Rica et au Danemark, le secteur biologique est unifié en une association nationale qui, dans les cas du Danemark et du Costa Rica, a reçu un appui substantiel du gouvernement. Bien sûr, il en va principalement de la responsabilité propre du secteur de s'organiser et de s'unifier, mais les gouvernements peuvent stimuler ce processus et faire attention à ne pas encourager la dynamique contraire (par favoritisme ou simplement par ignorance).

Le processus d'élaboration des politiques devrait faire en sorte de prendre en considération tous les aspects de l'agriculture biologique. Il devrait aussi prendre en compte les différentes aptitudes des acteurs à participer aux consultations, du fait de leur distance à la capitale, de leurs ressources financières pour les déplacements et la participation aux réunions et des limites posées par le réseau de communication. Les questions de parité et la situation des peuples indigènes devraient aussi être pris en considération.

Dans certains pays, comme par exemple au Danemark, le secteur biologique est chargé de la mise en œuvre des programmes publics, ce qui renforce la coopération. Dans certains pays, comme le Chili, le Danemark et le Costa Rica, des structures permanentes de consultation entre le gouvernement et les acteurs privés ont été établies. Elles ont démontré leur utilité.

Recommandation n° 6 : Les gouvernements devraient reconnaître les différents intérêts représentés au sein du secteur biologique et s'assurer que tous ces intérêts sont correctement pris en compte, en accordant une attention particulière aux intérêts des groupes désavantagés.

Recommandation n° 7 : Un organe permanant pour les consultations entre le gouvernement et le secteur privé devrait être mis en place.

La sensibilisation

En plus des réglementations, des plans et des programmes, les gouvernements, et notamment leurs représentants haut placés, influencent de manière importante l'opinion publique et jouent un rôle en matière de sensibilisation à l'agriculture biologique à tous les niveaux. Au Costa Rica et au Danemark, des efforts substantiels ont été engagés par le gouvernement et par le secteur privé en coopération afin de promouvoir l'agriculture biologique auprès des agriculteurs, des consommateurs et des commerçants. Lorsque le Ministre de l'agriculture, de l'environnement ou du commerce s'exprime en faveur de l'agriculture biologique, il envoie un message fort qui encouragera ceux qui veulent faire avancer le développement de l'agriculture biologique à la fois au sein et à l'extérieur du gouvernement. En général, les communiqués de ce type sont aussi les signes avant-coureurs d'un réel développement politique.

Recommandation n° 8 : Les gouvernements devraient contribuer activement à la promotion de l'agriculture biologique à tous les niveaux.

La collecte des données

La demande en données fiables sur le secteur biologique est forte de la part des vendeurs, des chercheurs, des services de vulgarisation et au final des gouvernements eux-mêmes. Dans la plupart des pays, y compris les pays développés tels que les Etats-Unis, il n'y a pas de système centralisé de collecte des données, même des données de base telles que le nombre d'agriculteurs et les types de cultures en bio[20]. Pour les pays avec un seul organisme certificateur (par exemple le Danemark ou la Norvège), il est normalement facile d'obtenir de façon quasi-automatique de nombreuses données pertinentes d'une même et unique source ; cependant, les données ne sont pas forcément toujours mises à disposition. Le Costa Rica récolte des données sur la production mais les données commerciales sont basées sur les estimations d'une ONG. Les données concernant les marchés d'exportation sont souvent plus faciles à obtenir, notamment du fait que les organismes certificateurs délivrent des certificats de transaction pour chaque lot et par conséquent l'ensemble du commerce international est documenté. L'Egypte et le Chili arrivent à produire des données relativement précises en ce qui concerne les exportations mais pas en ce qui concerne le marché intérieur. Dans les pays non réglementés ou dans lesquels il n'existe pas une définition commune de l'agriculture biologique, comme par exemple la Thaïlande ou la Malaisie, un problème supplémentaire vient se poser quant à la collecte des données, qui est de savoir quelle production est vraiment « bio ». La FAO collecte des données via son Système de gestion de l'information concernant l'agriculture biologique (intitulé Organic-AIMS) accessible sur le site www.fao.org/organicag, et IFOAM publie tous les ans « The World of Organic Agriculture ». Les deux sont dépendants des contributions d'individus des différents pays. Un consortium d'institutions essaye actuellement de développer un Système d'information Européen sur les marchés biologiques. Au final, tout gouvernement désirant développer le secteur doit assurer la mise à disposition des données de base et d'un système de suivi du développement du secteur. Au début, c'est sans doute le mouvement national du pays, qui est le mieux placé pour accomplir ces tâches et les gouvernements devraient songer à le soutenir dans son effort

[20] Pour les surfaces en bio aux Etats-Unis, en Février 2006 il n'a été possible de réunir que les données concernant 1997 et 2003.

de collecte des données. Lorsque le secteur est plus développé, le gouvernement devrait envisager la mise en place de mesures pour inclure les données sur le « bio » dans les statistiques publiques sur l'agriculture.

Recommandation n° 9 : Des données sur la production et les marchés biologiques doivent être collectées sur le long terme, analysées et mises à la disposition du secteur et des décideurs politiques.

Les réglementations biologiques, les cahiers des charges et la certification

Les cahiers des charges

Il existe actuellement deux cahiers des charges internationaux pour l'agriculture biologique : les Directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique du Codex Alimentarius (GL32 – 1999, Rev. 1 – 2001) - CAC/ GL32)[21] et les Règles de base d'IFOAM (publiées dans les Normes IFOAM dont la dernière révision date de Juillet 2005[22]). Il existe environ 70 pays disposant d'un cahier des charges plus ou moins officiel et 100 autres cahiers des charges privés. La plupart des cahiers des charges sont assez similaires. Certains d'entre eux se réfèrent clairement aux cahiers des charges internationaux cités plus haut (c'est le cas par exemple de la réglementation de l'Inde qui est pratiquement identique aux Règles de base d'IFOAM de 2002, de la réglementation du Brésil qui utilise la liste des intrants autorisés du Codex, et du cahier des charges de la Malaisie qui se réfère aux deux documents). Un certain nombre d'entre eux se réfèrent également à d'autres cahiers des charges étrangers, en particulier à celui de l'Union Européenne (c'est le cas par exemple de l'Afrique du Sud).

Parmi les pays de l'étude de cas, le Costa Rica, le Chili et le Danemark ont un cahier des charges biologique obligatoire, c'est-à-dire un cahier des charges qui doit être respecté par quiconque vend des produits biologiques. Au Costa Rica, les organismes certificateurs privés ont aussi leurs propres cahiers des charges. Le Chili a eu un cahier des charges officiel volontaire depuis 1999 mais celui-ci est devenu obligatoire en 2006. En Thaïlande, il existe un cahier des charges gouvernemental volontaire mais également des cahiers des charges privés. La Malaisie a un cahier des charges officiel volontaire mais la plupart des produits certifiés sont importés et sont donc certifiés selon les cahiers des charges des pays qui les exportent. Rien ne semble indiquer que le cahier des charges officiel volontaire soit vraiment utilisé dans la pratique. Dans le même temps, le cahier des charges de l'Afrique du Sud pour l'agriculture biologique est en cours d'élaboration depuis 2001 mais n'a jamais été approuvé par le gouvernement. Néanmoins, ce cahier des charges est utilisé de manière active sur le marché intérieur en Afrique du Sud. En Egypte, les produits sont certifiés selon la réglementation Européenne et selon divers cahiers des charges du secteur privé de l'Union Européenne ; quelques uns sont certifiés selon des cahiers des charges locaux. Dans tous les pays, les producteurs produisant pour l'exportation sont normalement certifiés en conformité avec le cahier des charges du marché d'exportation. Même au Danemark, les producteurs désirant exporter aux Etats-Unis doivent respecter la réglementation américaine (le programme dit « NOP ») au lieu de la réglementation Européenne. Les études de cas montrent

[21] Disponible sur http://www.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG_032f.pdf
[22] Disponibles sur http://www.ifoam.org/about_ifoam/standards/norms.html.

que le développement de cahiers des charges ne peut pas être fait sans prendre en compte les réalités du marché. Un cahier des charges qui n'est pas demandé par les acteurs du marché n'a pas de valeur et peut même créer de la confusion et devenir un obstacle au développement.

Qu'il s'agisse d'une réglementation obligatoire, d'un programme public volontaire ou d'une émanation du secteur privé, un cahier des charges qui est mis en pratique par tous les producteurs biologiques, certifiés ou non, aide à susciter des énergies et des activités conjointes au sein du secteur. Il facilite aussi la vulgarisation et l'information des producteurs comme des consommateurs. Il peut enfin servir de base à l'établissement d'une marque commune, qui constitue l'un des facteurs de succès pour le développement du marché. Pour s'assurer que le cahier des charges sera utilisé activement, la pleine participation du secteur biologique est nécessaire. Il est également nécessaire de bien définir le domaine d'application du cahier des charges et l'utilisation pour lequel il est destiné : est-il destiné au marché intérieur, au marché d'exportation ou aux deux ? Quelle sera son application pour les produits importés ? Il faut reconnaître que, pour les marchés d'exportation, la solution la plus simple est de se conformer aux cahiers des charges des pays importateurs, mais que ceux-ci sont souvent trop exigeants pour la situation nationale.

Pour la production biologique, il est généralement admis que les conditions locales varient trop pour permettre un cahier des charges international détaillé (UNCTAD-FAO-IFOAM 2005). L'utilisation de cahiers des charges étrangers est pratique pour le commerce international mais la plupart du temps n'est pas pratique du tout pour les producteurs, et particulièrement pour les petits paysans. Il est bien sûr préférable d'avoir un seul cahier des charges qui s'applique de manière égale pour la production nationale et pour la production destinée à l'export, mais en réalité cela veut souvent dire que le choix se résume à adapter tellement le cahier des charges national aux conditions d'exportation que celui-ci n'est plus approprié aux conditions locales, ou à rendre l'accès aux exportations impossible du fait que le cahier des charges ne remplit pas les exigences des marchés d'exportation[23].

Le mouvement biologique au Brésil et le marché intérieur

Le mouvement biologique au Brésil souhaite que la réglementation biologique soit adaptée à l'environnement géographique, climatique, social, politique et économique du pays. Elle ne devrait pas créer d'obstacles internes en adoptant des exigences internationales établies en premier lieu par les pays riches. Pour l'instant, un producteur biologique brésilien désireux d'exporter ses produits doit se conformer aux réglementations du pays importateur. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'avoir une réglementation brésilienne pour les exportations. L'objectif de cette réglementation devrait donc être de développer un solide marché biologique intérieur (Fonseca 2006).

Les gouvernements peuvent soutenir le développement d'un cahier des charges biologique national (ou régional comme il est montré ci-dessous). Il est recommandé qu'au départ, un tel cahier des charges soit volontaire. Qu'il s'agisse d'un cahier des charges gouvernemental ou d'un cahier des charges du secteur privé, il est important que les parties prenantes, et notamment les producteurs, soient fortement impliquées dans son développement. S'il s'agit d'un cahier des charges privé, le gouvernement devrait participer en tant que partie prenante. Il est aussi recommandé que le cahier des charges initial soit développé avec en tête l'objectif de développement du marché local, qu'il ne soit pas trop exigeant et qu'il soit relativement

[23] Bien sûr, cela dépend de l'attitude du pays importateur qui va considérer ou non le cahier des charges du pays exportateur comme équivalent au sien selon l'importance qu'il accorde aux différences entre les deux cahiers des charges.

facile à respecter pour les producteurs et à vérifier pour les organismes certificateurs et via d'autres mécanismes. S'il est prévu que le cahier des charges s'applique aussi aux importations, il devrait se référer à la directive du Codex et aux Règles de base d'IFOAM comme base pour l'acceptation des importations.

> **Recommandation n° 10 :** Un cahier des charges national ou régional pour la production biologique devrait être développé au travers d'une coopération étroite entre le secteur privé et le gouvernement. Il devrait être bien adapté aux conditions du pays et se focaliser principalement sur le marché intérieur.

La certification

La certification tierce partie a été un outil très important pour le développement du marché biologique. Grâce à la certification, les produits biologiques acquièrent une image distincte et crédible qui est particulièrement utile dans les situations de commercialisation avec distance entre les producteurs et les consommateurs, comme par exemple les ventes en supermarchés ou le commerce international. Cependant, il n'a pas été prouvé que la certification tierce partie soit ce que demande réellement le marché ou les consommateurs, et d'autres mécanismes de garantie de la qualité peuvent se révéler utiles. Pour les marchés internationaux, la certification peut être considérée comme essentielle puisque les principaux pays importateurs exigent la certification pour les produits vendus sous le label biologique.

On compte 70 pays ayant un organisme de certification basé sur leur territoire national. La plupart des pays d'Afrique et de nombreux pays d'Asie n'ont pas encore de fournisseurs de services locaux. On compte seulement sept organismes certificateurs basés en Afrique : en Afrique du Sud, au Kenya, en Ouganda, en Tanzanie et en Egypte. L'Asie compte 117 organismes certificateurs mais dont 104 sont basés en Chine, en Inde et au Japon. La plupart des pays d'Amérique Latine ont des organismes certificateurs basés sur leur territoire (voir le tableau 1).

Tableau 1 : Organismes certificateurs biologiques

Nombre d'organismes certificateurs biologiques	2005	2004	2003
Afrique[24]	7	9	7
Asie	117	91	83
Europe	157	142	130
Amérique Latine et Caraïbes	43	33	33
Amérique du Nord[25]	84	97	101
Océanie	11	11	10

Source : TOS 2005.

[24] Les différences entre années reflètent seulement une différence dans la classification avec des changements dans la définition de ce qu'est un organisme certificateur et de ce qu'est un simple agent local.

[25] Lorsque le programme biologique national (NOP) des Etats-Unis fut mis en œuvre, le nombre d'organismes certificateurs augmenta car un certain nombre de nouvelles organisations commencèrent à offrir ce service. Cependant, au bout de quelques années, elles se sont rendues compte que le marché de la certification biologique n'était pas très lucratif et que les exigences liées à l'accréditation étaient trop contraignantes, et ont par conséquent quitté le secteur. La même tendance a été observée au Japon en 2006.

Dans les sept études de cas, il existe des fournisseurs de service de certification sur le territoire national. Dans chacun de ces pays, des organismes certificateurs étrangers offrent aussi leurs services. Les organismes locaux dominent en général la certification à destination du marché local, alors que les organismes étrangers offrent des services orientés vers les marchés d'exportation. Les services de certification sont disponibles partout dans le monde. Pour les exportations, la solution la plus simple est d'avoir recours aux services des organismes certificateurs internationaux. Cependant, il y a des avantages à avoir un organisme certificateur local. Les organismes certificateurs locaux jouent souvent un rôle important dans le développement local du secteur et dans la formulation de cahiers des charges adaptés aux conditions locales. Les antennes locales d'organismes certificateurs étrangers sont rarement autant impliquées dans le développement local. De plus, comme le service qu'elles proposent est principalement destiné au marché d'exportation, elles n'ont que peu d'intérêt pour le développement du marché local. Pour les producteurs désirant accéder au marché biologique local, la seule certification disponible est alors souvent une certification sur la base d'un cahier des charges étranger à un coût qui est normalement plus adapté au secteur d'exportation. Sur certains plans, un organisme certificateur local peut également exercer un contrôle plus efficace : seule une organisation présente localement peut suivre le marché de façon quotidienne et réagir rapidement lors d'événements importants (tels que les résurgences de maladies ou de parasites ou encore les programmes gouvernementaux de distribution de pesticides) pouvant avoir un impact sur la certification (Rundgren 2005). Les gouvernements peuvent faciliter le développement des capacités des organismes certificateurs locaux. Ceci a été fait par exemple en Inde, où l'Agence de développement des exportations de produits agricoles et de produits alimentaires transformés (APEDA) organise des formations pour les organismes certificateurs.

Le coût de la certification est souvent mentionné comme un obstacle, notamment pour les petits producteurs, de même parfois que les exigences liées à la documentation. Les coûts de la certification représentent souvent entre 1 et 4 % de la valeur des produits mais peuvent parfois être encore plus élevés. De plus, ces coûts s'appliquent aussi pendant la période de conversion (transition) alors que les producteurs ne peuvent pas encore vendre leurs produits sous le label biologique. Dans de nombreux projets dans les pays en développement, les coûts de certification sont payés en totalité ou bien subventionnés par le projet ou dans certains cas par l'exportateur ou l'importateur (Damiani 2002, Giovannucci 2005, EPOPA 2006). Dans de nombreux pays de l'Union Européenne, ainsi qu'aux Etats-Unis, il existe des programmes gouvernementaux d'aides à la certification. Au Danemark, en Thaïlande et en Malaisie, la certification gouvernementale est gratuite pour les agriculteurs, et en Tunisie le gouvernement couvre jusqu'à 70 % des coûts de certification (Belkheria et Kheder, 2006). En Chine, les compagnies certifiées peuvent recevoir jusqu'à 4 000 dollars US d'aides de l'Etat[26]. Si le prix des produits biologiques par rapport aux produits conventionnels venait à baisser, il serait nécessaire de revoir les coûts de la certification.

Certification privée ou certification gouvernementale ?

Dans la plupart des pays, la certification est un service fourni par le secteur privé. Cependant, dans un certain nombre d'Etats des Etats-Unis, et en Malaisie, en Thaïlande, au Danemark, en Finlande et en Chine, il existe des services de certification gouvernementaux. Les expériences et le niveau de succès de tels services gouvernementaux semblent varier beaucoup entre les pays et il est difficile de tirer une recommandation générale disant que ce service devrait être

[26] Wei Hua, communication personnelle, Février 2006.

privé ou devrait être public. Les services de certification privés présentent un certain nombre d'avantages, tels que la concurrence, le service du client, un meilleur lien avec le secteur biologique, etc. Cependant, les systèmes de certification gouvernementaux possèdent aussi leurs propres mérites, notamment leur stabilité et l'acceptation automatique de leur qualité d'indépendance.

Lorsque les gouvernements supervisent et approuvent les organismes de certification privés dans le but d'atteindre l'équivalence avec par exemple l'Union Européenne, il leur faut investir des ressources considérables. Ils doivent former leur personnel et développer les procédures appropriées. En revanche, une organisation de certification directement rattachée au gouvernement ne se verra pas demander par les autres pays d'avoir une approbation extérieure ou une accréditation[27]. Si le secteur est peu développé et qu'il ne justifie pas l'activité de plus de un ou deux organismes certificateurs, les ressources utilisées pour le système d'assurance qualité dans son ensemble seront largement inférieures dans le cas de la certification gouvernementale directe que dans le cas d'organismes privés approuvés par le gouvernement car ce dernier cas engendre un niveau de coûts supplémentaire.

Il faut noter que les organismes certificateurs gouvernementaux ont souvent des problèmes en ce qui concerne la coopération avec les organismes certificateurs privés d'autres pays : il est souvent difficile, sur le plan formel mais aussi conceptuel, pour les organismes gouvernementaux de signer des accords de reconnaissance multilatéraux avec des entités privés d'autres pays, ou de se soumettre au programme d'accréditation IFOAM qui émane du secteur privé. Certains gouvernements peuvent aussi rencontrer des problèmes de crédibilité : les pays importateurs font parfois moins confiance aux services gouvernementaux qu'aux services du secteur privé par peur de la corruption. Les situations présentant le plus d'opportunités pour la certification gouvernementale sont les situations dans lesquelles le gouvernement est très favorable à l'agriculture biologique mais où le secteur privé est peu développé et où il n'existe pas de services de certification offerts aux producteurs pour le marché local. Une certification gouvernementale permettrait dans ce cas au secteur privé de se concentrer sur le développement du marché et sur d'autres questions plus pressantes. Les gouvernements devraient être conscients du fait que si les services de certification sont fournis par le gouvernement, les producteurs s'attendront davantage à ce que ce service soit offert gratuitement ou à un coût très réduit. En effet, la plupart des pays ayant une certification gouvernementale offre ce service gratuitement ou à des coûts très subventionnés.

Les systèmes participatifs d'assurance qualité et autres alternatives à la certification tierce partie

Le Brésil et la Bolivie acceptent la certification dite participative dans leurs systèmes réglementaires (Fonseca 2006, TOS 2006). Le Costa Rica réfléchit également à une voie similaire. Il s'agit d'un système de certification qui met l'accent sur la participation des acteurs, notamment des producteurs, par opposition avec l'approche « objective et indépendante » favorisée dans les normes internationales (IFOAM, 2004). IFOAM utilise le terme de « Systèmes participatifs de garantie » pour établir une distinction claire. Ces systèmes sont souvent spécialement conçus pour les petits producteurs. Le cahier des charges

[27] Cependant, de nombreux pays possédant une certification gouvernementale choisissent aussi de mettre en place des mécanismes d'accréditation. C'est le cas par exemple des Etats-Unis, de la Thaïlande et de la Chine.

utilisé est souvent le même que pour la production certifiée par tierce partie[28]. Ces systèmes, ainsi que d'autres systèmes d'assurance qualité alternatifs à la certification tierce partie se développent maintenant rapidement à la fois dans les pays développés et dans les pays en voie de développement. Souvent, ces systèmes ne se limitent pas à garantir la qualité des produits mais ils sont aussi liés à des approches commerciales alternatives (telles que la livraison à domicile, les associations de maintien de l'agriculture paysanne, les marchés de producteurs, les foires populaires, etc.) et contribuent à informer les consommateurs sur les produits cultivés ou transformés selon les méthodes biologiques. De tels systèmes existent également en Thaïlande et en Afrique du Sud (EPOPA 2006c). Il est important que les gouvernements n'inhibent pas ce développement au travers de réglementations trop rigoureuses car la certification formelle n'est pas forcément ce que demande le marché local.

Recommandation n° 11 : Les gouvernements devraient faciliter l'accès aux services de certification, soit en encourageant les organismes certificateurs étrangers à ouvrir des antennes locales, soit en soutenant le développement de fournisseurs locaux de ce service. Dans certains pays, notamment là où le secteur privé est peu développé, le gouvernement devrait étudier la possibilité d'établir un service de certification gouvernemental.

Recommandation n° 12 : Les gouvernements devraient éviter de rendre obligatoire la certification tierce partie car ceci empêcherait le développement des autres alternatives. D'autres procédures d'évaluation de la conformité devraient être explorées, comme par exemple les Systèmes participatifs de garantie.

Les réglementations sur l'agriculture biologique

Dans quelques pays, et dans certains états des Etats-Unis, les gouvernements ont commencé à mettre en place des cadres réglementaires pour le marché biologique dans le but de protéger les consommateurs d'affirmations mensongères quant à la qualité des produits et de protéger les producteurs de la concurrence déloyale. L'Union Européenne a mis en place un règlement sur l'agriculture biologique en 1991[29] et les Etats-Unis ont fait de même en 2002[30]. En 2005, 70 pays avaient déjà des réglementations sur l'agriculture biologique à divers stades de mise en œuvre (voir le tableau 2). Les premières réglementations contenaient en général un cahier des charges élémentaire et des règles très simples pour la certification, voir pas de règles du tout. Des objectifs réglementaires tels que le renforcement de la position concurrentielle des producteurs nationaux, l'augmentation du revenu des agriculteurs et la protection de l'environnement ont ensuite été ajoutés aux objectifs initiaux liés à la véracité de l'étiquetage. De plus, dans l'Union Européenne, le règlement sur l'agriculture biologique sert aussi de base aux aides directes pour les agriculteurs biologiques dans le cadre des programmes agro-environnementaux de la Politique agricole commune.

Quand ils commencent à s'intéresser à l'agriculture biologique, la plupart des gouvernements se lancent dans l'élaboration d'une réglementation correspondante. Parmi les sept études de cas, le Danemark a eu une réglementation obligatoire depuis 1987 et le Costa Rica depuis 2001. Des réglementations, également obligatoires, sont en cours d'élaboration au Chili et en Egypte. En Thaïlande et en Malaisie, le gouvernement mène une politique de règlementation volontaire, alors qu'en Afrique du Sud, il n'existe pas de réglementation. Ces réglementations

[28] Pour l'instant, il n'existe pas de normes internationales qui définissent ce qu'est un Système participatif de garantie et il existe de nombreuses variations dans la façon dont ces systèmes opèrent.
[29] Règlement (CEE) No 2092/91 du Conseil.
[30] National Organic Program (7 CFR Part 205)12.

sont typiquement des réglementations du marché qui tentent de limiter l'utilisation du mot « biologique » aux produits ayant été produits selon le cahier des charges défini par le gouvernement et ayant été certifiés par une organisation approuvée par le gouvernement. Dans les pays de l'OCDE, ces réglementations émanent souvent, mais pas toujours, de préoccupations pour le marché intérieur, alors que dans la plupart des pays en développement, elles ont été mises en place dans la perspective des exportations et dans certain cas ne s'appliquent qu'à elles. Ce sont surtout les producteurs ou les organismes certificateurs craignant la concurrence déloyale qui poussent à la mise en place d'une réglementation ; les consommateurs sont rarement impliqués.

Tableau 2 : Vue d'ensemble des pays ayant une réglementation sur l'agriculture biologique

Région	Mise en œuvre complète	Réglementation finalisée mais pas encore mise en œuvre	Réglementation en cours d'élaboration
UE (25)	25		
Reste de l'Europe	6	5	1
Asie et Pacifique	7	1	5
Amériques et Caraïbes	3	5	7
Afrique	1	1	2
Moyen-Orient	1	-	1
Total (60)	43	12	16

Source : Commins, 2004 et Kilcher et al. 2006.

Trois raisons sont souvent citées pour lesquelles la mise en place d'une réglementation obligatoire est considérée comme la bonne stratégie politique pour favoriser le développement du secteur biologique :

- Donner à l'agriculture biologique une image plus respectable et plus crédible.
- Accéder aux marchés d'exportation.
- Développer le marché local.

Donner de la crédibilité au secteur

Il est assez évident que la mise en place d'une réglementation sur l'agriculture biologique traduit une reconnaissance officielle de la bio qui renforcera le secteur, lui donnera de la visibilité et de la crédibilité et atténuera les partis pris contre l'agriculture biologique, à la fois au sein du secteur public et du secteur privé. Une fois que le gouvernement a reconnu l'agriculture biologique au travers d'une réglementation, il devient difficile de se moquer ou d'ignorer ce type d'agriculture. Cependant, il faut noter que la mise en place d'une réglementation obligatoire n'est pas le *seul* moyen pour un gouvernement d'atteindre cet objectif.

L'accès aux marchés d'exportation

L'Union Européenne, le Japon et les Etats-Unis ont mis en place des systèmes pour l'approbation des importations de produits biologiques. Comme ces systèmes sont basés sur les réglementations gouvernementales obligatoires, on peut supposer que le moyen le plus facile pour obtenir l'accès à ces marchés est de mettre en place des systèmes similaires dans les pays exportateurs et de sécuriser l'accès au marché au travers d'accords d'équivalence. Cependant, dans les trois marchés précédemment cités, très peu de produits[31] pénètrent ces marchés via les accords d'équivalence. Il n'existe même pas d'accord d'équivalence entre ces trois marchés principaux : le Japon a accordé une équivalence partielle à l'Union Européenne et aux Etats-Unis, mais ni l'UE ni les Etats-Unis n'ont accordé d'équivalence aux deux autres pays. Certains pays ont reçu une équivalence de la part de l'UE sur la base d'une réglementation des exportations, c'est-à-dire que l'utilisation du label biologique n'est pas forcément réglementée en ce qui concerne leurs marchés intérieurs. L'Australie et l'Argentine sont deux exemples de ce cas de figure. Négocier un accord d'équivalence est un processus très exigeant en ressources et en temps (UNCTAD-FAO-IFOAM 2007). Parmi les pays étudiés, seul le Costa Rica[32] a réussi à obtenir une acceptation limitée de la part de l'UE[33] et le Danemark a réussi à obtenir une reconnaissance partielle de la part des Etats-Unis[34].

Le moyen principal, pour les produits biologiques, d'accéder aux marchés américains et européens est d'obtenir une certification par un organisme certificateur reconnu et accepté par ces marchés (Bowen 2004)[35]. Les études de cas montrent également que les exportations de produits biologiques sont nombreuses à partir des pays n'ayant pas de réglementation tels que le Chili, l'Egypte, la Thaïlande et l'Afrique du Sud. De plus, il existe maintenant des marchés prometteurs pour les produits biologiques et qui n'ont pas encore de réglementation obligatoire, comme par exemple l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande, les Etats du Golf, la Malaisie, Singapour et la Fédération de Russie. Les changements récents[36] dans le règlement européen sur l'agriculture biologique vont aussi rendre plus facile la reconnaissance directe des organismes certificateurs par l'Union Européenne, indépendamment du fait que leur pays d'activité ait ou non une réglementation.

La réglementation est vue comme un outil pour aider les producteurs biologiques à accéder aux marchés d'exportation au travers des accords d'équivalence. Cependant, le besoin réel n'est pas certain. Dans tous les cas, il ne s'agit pas d'une solution rapide (par exemple, le Chili a fait une demande de reconnaissance auprès de l'UE en 2000, et cette demande n'a toujours pas abouti) et elle demande des ressources considérables. Souvent, le résultat d'une réglementation nationale est d'imposer un niveau supplémentaire de complications aux producteurs qui se voient forcés de respecter la réglementation nationale en plus des exigences des pays dans lesquels ils exportent leurs produits.

---

[31] Dans l'UE, on estime à moins de 20% la part des produits importés issus de pays ayant obtenu l'équivalence. Au Japon, la part est encore plus faible.

[32] Parmi les pays en développement, l'UE n'a, depuis 1994, approuvé que l'Argentine, le Costa Rica et récemment l'Inde.

[33] Cet acceptation est partielle car tous les producteurs certifiés au Costa Rica ne sont pas acceptés : seuls ceux certifiés par deux des organismes certificateurs (sur un total de six) sont acceptés.

[34] Les autorités danoises sont autorisées à certifier les producteurs selon le programme NOP. Autrement dit, ce n'est pas le système danois lui-même qui est reconnu mais seulement la capacité des services d'inspection à contrôler la production selon les règles des Etats-Unis.

[35] Les détails des réglementations des Etats-Unis, de l'UE et du Japon sont compliqués mais sont bien expliqués dans d'autres publications et ne sont donc pas détaillés ici. De plus, les systèmes européen et japonais sont en cours de changement.

[36] Règlement (CE) no 1997/2006 du Conseil, daté du 19 décembre 2006.

Au final, il n'est pas nécessaire de rendre la réglementation obligatoire si le but est de soutenir le secteur des exportations. Il suffit de mettre en place un système supervisé par le gouvernement pour la commercialisation à l'exportation des produits biologiques. La clef de l'accès aux marchés d'exportation réside dans la compétence et la qualification des organisations de certification et la priorité devrait être donnée aux efforts visant à les renforcer.

Le développement du marché intérieur

La demande pour une réglementation de l'agriculture biologique au niveau national peut survenir de l'une ou plusieurs des situations suivantes :

- La mise sur le marché de nombreux produits biologiques différents se réclamant de différents cahiers des charges et créant ainsi une confusion auprès des consommateurs;
- La vente fréquente de produits non biologiques en tant que produits biologiques, c'est-à-dire la fraude ou la vente mensongère;
- Le manque de confiance dans la crédibilité des produits biologiques de la part des consommateurs; et
- Le manque de confiance dans la crédibilité des produits biologiques de la part des producteurs craignant d'avoir à subir la concurrence des autres producteurs biologiques qui ne respectent pas les mêmes cahiers des charges.

Certains pensent que les consommateurs n'auront confiance dans les produits biologiques que si le gouvernement a défini un cahier des charges et un système de certification obligatoire. Ceci transparaît aussi dans certaines études de cas. Cependant, il n'existe que peu d'évidences empiriques de cette hypothèse. Jusqu'en 2001, le marché des produits biologiques au Etats-Unis s'est développé jusqu'à atteindre une valeur totale de 7 milliards de dollars sans pour autant qu'une réglementation fédérale soit entrée en vigueur (il y avait cependant des réglementations dans plusieurs Etats). De même, les pays de l'UE avaient déjà développé un marché conséquent au début des années 90, à une période où seuls le Danemark et la France avaient des réglementations nationales. Si l'on regarde les moyennes de l'Union Européenne (Europe des 12) sur les périodes 1989-1991 (quand il n'y avait pas de réglementation), 1992-1994 (juste après la mise en œuvre du règlement européen) et 1995-1997 (quand l'UE allouait de fortes aides à l'agriculture biologique), on remarque que la croissance totale de la surface cultivée en bio pendant ces périodes triennales a évolué comme suit :

- 1989–1991: 107 %
- 1992–1994: 60 %
- 1995–1997: 70 %

Du fait de l'imprécision des données, il est difficile de tirer des conclusions généralisables, mais dans tous les cas il y a peu de raisons de croire que, au niveau général Européen, l'introduction de la réglementation ait changé de façon radicale les conditions du marché ou ait favorisé le développement de l'agriculture biologique. La comparaison du Danemark et de la France, deux pays aux réglementations précoces (milieu des années 80) avec la Suède et l'Italie (dont les réglementations datent respectivement de 1995 et 1992) n'indique pas non plus un impact positif direct de la réglementation sur le développement du secteur (Rundgren 2002).

A partir des études de cas, il est difficile de conclure quoi que ce soit sur les mérites d'une réglementation obligatoire en ce qui concerne le développement du marché. Seuls le Danemark et le Costa Rica ont des réglementations obligatoires, et rien n'indique que le marché intérieur du Costa Rica soit de ce fait plus dynamique que les marchés intérieurs de l'Egypte, de la Thaïlande, de la Malaisie et de l'Afrique du Sud. Cependant, il semble plausible que dans une réelle situation de confusion du marché et de fraude répandue, dans les pays où la confiance dans le gouvernement est en générale forte, la réglementation du marché intérieur soit d'une certaine utilité. Cependant, même dans les pays avec une réglementation en vigueur depuis 10 ans, il existe un certain scepticisme des consommateurs sur la fiabilité des produits biologiques, et la fraude existe aussi. Dans les pays au scepticisme généralisé envers le gouvernement, on peut même s'attendre à des réactions négatives envers la réglementation gouvernementale[37].

Un aspect supplémentaire du développement du marché concernant les réglementations sur l'agriculture biologique a été que dans certains pays d'autres réglementations ont pu entraver le droit de vendre des produits sous le label biologique, par exemple, le système de classification des vins en France, la classification des pâtes en Italie et les règles d'étiquetage de la viande aux Etats-Unis n'autorisaient pas la mention d'autres signes de qualité sur ces produits que ceux définis par la loi. La réglementation biologique a joué un rôle important dans le lever de ces obstacles. Il est bien évident qu'il existe d'autres solutions réglementaires à cette situation que celle de mettre en place une réglementation du marché des produits biologiques : par exemple, que les réglementations causant ces problèmes soient elles-mêmes modifiées.

Les alternatives à la réglementation obligatoire de l'agriculture biologique

Il existe plusieurs options réglementaires pour protéger les consommateurs et les producteurs biologiques des fausses affirmations commerciales. La plupart des pays ont déjà des réglementations concernant la véracité de l'étiquetage et la prévention des tromperies envers les consommateurs. Ces règles peuvent aussi être appliquées à l'étiquetage biologique. Puisqu'il existe les deux cahiers des charges internationaux du Codex Alimentarius et d'IFOAM, il est assez facile de clarifier (soit par un amendement à une réglementation existante, soit comme instructions envers l'autorité de supervision) que pour qu'un produit puisse être vendu sous l'appellation « biologique », il doit être produit selon un cahier des charges reconnu sur le plan international. Une autre possibilité est d'utiliser la réglementation pour entériner un cahier des charges volontaire national (privé ou publique). Une telle solution réglementaire peut soit comprendre des exigences quant à la certification ou à d'autres méthodes d'évaluation de la conformité, soit laisser ouverte cette question. Cette option est également favorable au commerce international et permettra les importations avec un minimum de procédure officielle.

Si le pays se lance dans une réglementation biologique obligatoire, il est d'une importance vitale que cette réglementation soit à la fois favorable aux agriculteurs et au commerce international. Dans certains pays avec une réglementation obligatoire, il existe des règles spéciales pour les petits agriculteurs. Par exemple, dans le programme NOP des Etats-Unis, les agriculteurs commercialisant des produits biologiques d'une valeur de moins de 5 000 dollars US par an sont exemptés de l'exigence de certification, c'est-à-dire qu'ils peuvent vendre leurs produits sous l'appellation biologique s'ils se sont conformés au cahier des

[37] Aux Etats-Unis, certains militants biologiques ont récemment exprimé des opinions comme quoi le ministère de l'agriculture (USDA) serait « vendu » aux grosses entreprises du secteur biologique, etc.

charges national mais n'ont pas l'obligation d'être certifiés. Une réglementation sur l'agriculture biologique mal conçue fera sans doute plus de mal que de bien. Copier une réglementation existante, par exemple celle de l'Union Européenne, a de grandes chances de ne pas réussir, comme le montre le cas de la Thaïlande. En annexe 8, un certain nombre d'options réglementaires sont expliquées plus en détail.

Recommandation n° 13 : La mise en place de réglementations obligatoires devrait uniquement être considérée lorsque le besoin s'en fait clairement sentir et que toutes les options plus simples ont été écartées. Au cours des premiers stades de développement, la mise en place d'une réglementation obligatoire n'est normalement pas une priorité. La réglementation du marché intérieur devrait être adaptée aux conditions locales et non principalement aux conditions des marchés d'exportation.

Mise en œuvre

Le temps et les ressources nécessaires à la mise en place d'une réglementation biologique sont très souvent sous-estimés. Dans de nombreux pays (par exemple aux Etats-Unis ou au Brésil), le processus, depuis la première loi ou le premier cahier des charges jusqu'à ce que l'ensemble des composantes soient mises en place, a pris 10 ans. Beaucoup de pays ont voté une réglementation obligatoire sur l'agriculture biologique mais ont ensuite échoué à la mettre en œuvre. Ceci est pire que de ne pas avoir de réglementation du tout, car une réglementation obligatoire qui n'est pas appliquée rend tout incertain. S'il existe une loi qui requiert la certification obligatoire des produits biologiques, le respect d'un cahier des charges gouvernemental, et l'approbation des organismes certificateurs par le gouvernement, aucune commercialisation de produits biologiques ne peut avoir lieu sans que toutes les composantes soient mises en œuvre. Un organisme certificateur national ne peut pas se développer tant qu'il n'a pas été accrédité, les producteurs ne peuvent pas faire une demande de certification si le cahier des charges n'est pas défini et le gouvernement ne peut pas accréditer les organismes certificateurs avant d'avoir mis en place son système de supervision et d'accréditation. Toutes ces composantes nécessitent aussi d'allouer un certain budget et de former le personnel. L'échec à mettre en œuvre leur réglementation est la raison la plus citée pour laquelle les pays se voient refuser leur demande d'intégration dans la liste des pays tiers de l'Union Européenne (Crucefix 2007).

Les gouvernements devraient aussi songer à travailler avec les institutions existantes et à les utiliser. Par exemple, au lieu de mettre en place un coûteux système d'accréditation nationale pour la certification biologique, les gouvernements peuvent choisir de travailler avec l'International Organic Accreditation Service (IOAS, ou Service international d'accréditation biologique), une émanation de l'IFOAM. Ce choix peut s'appliquer au service d'accréditation dans son ensemble ou bien seulement à la partie évaluation technique du processus d'accréditation. Une telle coopération avec les organisations internationales peut aussi contribuer à améliorer l'accès au marché d'exportation.

Les importations

Dès lors qu'il existe un marché pour les produits biologiques, il y a aussi des importations de ces produits[38]. Les gouvernements devraient s'assurer que les exigences qu'ils imposent aux importations soient en conformité avec l'Accord sur les obstacles techniques au commerce.

[38] Voir dans la section sur le développement du marché certains des mérites de l'importation de produits biologiques.

Le Groupe de travail international sur l'harmonisation et l'équivalence en agriculture biologique (ITF), une initiative conjointe de la CNUCED, de la FAO et d'IFOAM, élabore en ce moment des recommandations utiles sur la façon dont les réglementations sur l'agriculture biologique peuvent être développées, sur la base de cahiers des charges internationaux et avec l'objectif de faciliter à la fois le commerce local et le commerce national. Voici quelques unes de ces recommandations :

- Le cahier des charges biologique devrait être équivalent à l'un des cahiers des charges internationaux de référence (tels que ceux d'IFOAM et du Codex Alimentarius).
- Les exigences (normes) internationales pour l'évaluation de la conformité devraient être utilisées.
- La reconnaissance mutuelle entre les organismes certificateurs et entre les organismes d'accréditation devrait être reconnue par le système réglementaire.
- Les redondances dans le processus d'évaluation de la conformité (certification et accréditation) peuvent être largement réduites par l'acceptation d'un seul audit ou d'une seule inspection ou évaluation comme servant de base à de multiples approbations.

Les producteurs des biens qui sont importés ne sont pratiquement jamais consultés comme partie prenante dans le processus réglementaire, et dans de nombreux cas les producteurs nationaux sont catégoriquement hostiles aux importations. Il y a donc un risque évident que les produits importés fassent l'objet de discriminations dans les réglementations. Certaines réglementations qui semblent avoir été conçues principalement pour favoriser l'accès au marché d'exportation peuvent à leur tour devenir des obstacles majeurs aux importations. Par exemple, la réglementation Chinoise sur l'agriculture biologique a défini un cahier des charges tellement exigeant qu'il satisfait à toutes les exigences des Etats-Unis, de l'Union Européenne et du Japon. Cependant, cette réglementation s'appliquera également aux importations vers la Chine, ce qui impose le plus gros obstacle au commerce pour l'ensemble de ces pays (Ong 2006). Pour ce qui est des importations, au lieu de définir des procédures compliquées pour l'approbation des produits importés, le gouvernement devrait faire confiance aux organismes certificateurs pour évaluer si oui ou non les importations respectent des exigences équivalentes aux exigences nationales.

Recommandation n° 14 : Les recommandations du Groupe de travail international sur l'harmonisation et l'équivalence en agriculture biologique (International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture - ITF) en ce qui concerne les solutions réglementaires, en particulier celles liées à l'accès des importations, devraient être considérées.

Aider les producteurs à se conformer aux exigences

La capacité des producteurs à se conformer aux cahiers des charges et aux exigences liées à la certification est souvent limitée. Le gouvernement ou les ONG devraient développer des instructions simples expliquant ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire d'une manière compréhensible par les petits paysans souvent illettrés, comme par exemple sous la forme de dessins. S'assurer d'une compréhension adéquate de la part des paysans pauvres et d'une aide à la mise en pratique du cahier des charges a de grandes chances de contribuer à la crédibilité du marché biologique, car la plupart des infractions aux cahiers des charges biologiques émanent d'une mauvaise compréhension ou du manque d'informations.

La certification collective est un concept qui s'est développé au cours des 10 à 15 dernières années pour permettre aux producteurs de s'organiser en groupes avec un système de contrôle interne. Le concept n'est pas formellement reconnu dans la plupart des réglementations mais, au travers d'un processus consultatif mené par IFOAM, a atteint un niveau d'acceptation *de facto* plus ou moins mondial, du moins pour les producteurs des pays en voie de développement. Dans la certification collective, le rôle de la certification externe est principalement de vérifier que le système de contrôle interne du groupe fonctionne, plutôt que de contrôler chaque producteur individuel. Tous les cas étudiés, sauf le Chili et le Danemark, ont des systèmes pour la certification de groupe. Grâce à la certification collective, les producteurs peuvent recevoir de l'aide et accéder à la certification biologique qui, sinon, serait trop complexe pour eux. Ce système peut aussi permettre de faire des économies substantielles : par exemple, au Costa Rica il peut y avoir une différence de coûts de plusieurs centaines de dollars pour une petite exploitation. Il y a cependant des exigences assez contraignantes sur la qualification et les ressources au niveau du groupe, ce qui pose certaines limites à son application. IFOAM a développé un guide et des manuels de formation pour la gestion des systèmes de contrôle interne[39]. A certains endroits, par exemple en Afrique du Sud, ces systèmes de contrôle interne sont intégrés avec d'autres systèmes de gestion de la qualité (par exemple EurepGAP) et des programmes de formation sont développés.

Recommandation n° 15 : Les gouvernements devraient aider les producteurs, notamment les petits paysans, à se conformer aux cahiers des charges, aux procédures de certification et à la réglementation. Une attention spéciale devrait être accordée à la certification des petits paysans. Les programmes de formation pour la mise en place de Systèmes de contrôle interne par les groupements de petits producteurs devraient être soutenus.

La surveillance du marché

En supposant que l'objectif principal de la réglementation du secteur biologique soit la réduction de la fraude commerciale et de l'usage impropre de l'appellation « biologique » par les producteurs conventionnels, il est surprenant de constater que la plupart des réglementations sur l'agriculture biologique mettent l'accent sur le contrôle des producteurs biologiques certifiés, et que la plupart n'exposent pas clairement les responsabilités en matière de surveillance du marché. De même, au niveau de la mise en œuvre, dans la plupart des pays la majorité des ressources est allouée au contrôle des agriculteurs biologiques et des organismes certificateurs, et seulement une toute petite partie des ressources à la surveillance du marché. La connaissance du marché est détenue principalement par le secteur lui-même et les acteurs biologiques seront dans la plupart des cas les premiers à détecter une fraude ou un étiquetage mensonger. Il est donc recommandé que les gouvernements travaillent en étroite collaboration avec le secteur privé pour développer une surveillance du marché, quel que soit le cadre réglementaire choisi.

Fixer les objectifs et se mettre d'accord sur les problèmes

Avant de se lancer dans une initiative de réglementation, les gouvernements et le secteur privé devraient évaluer avec attention la situation et identifier la valeur ajoutée d'une éventuelle réglementation. Il est important de se mettre d'accord sur des objectifs communs, de mener une analyse conjointe de ce que sont les principaux problèmes à résoudre et d'étudier la possibilité de résoudre ces problèmes au travers d'une réglementation ou par d'autres moyens.

[39] Disponibles sur http://www.ifoam.org.

Par exemple, comme mentionné plus haut, l'accès aux marchés d'exportation n'est le plus souvent pas garanti du seul fait d'une réglementation. Comme autre exemple, il existe souvent une perception que la fraude est très répandue, mais la question est de savoir, si cela est vraiment le cas ou si cette perception est plutôt le résultat d'un manque de coopération et de transparence du secteur. De plus, il est clairement illusoire de penser que la fraude va disparaître simplement en mettant en place une réglementation[40]. Il est important que l'impact de la réglementation sur tous les acteurs du secteur biologique soit évalué et pas seulement son impact sur le groupe dominant. Il est également important que toutes les parties prenantes participent aux consultations.

Recommandation n° 16 : Avant de concevoir des réglementations, les gouvernements devraient en clarifier les objectifs. Les gouvernements ayant décidé de réglementer le secteur devraient développer leur réglementation en étroite consultation avec le secteur et s'assurer que la réglementation est de nature à faciliter plutôt qu'à contrôler le secteur.

Le développement du marché

Même s'il existe, et a existé depuis longtemps, une croissance tendancielle de 10 à 30 % dans la plupart des pays, certains pays, comme par exemple le Royaume-Uni, ont connu des périodes de forte croissance, parfois jusqu'à 50 ou 60 % sur quelques années (souvent en réaction à des alertes alimentaires) et ensuite une ou deux années de stagnation. Les gens ont parfois des attentes irréalistes par rapport au marché des produits biologiques. Le marché biologique est un marché de qualité, ce qui veut dire que les produits de qualité inférieure sont souvent impossibles à vendre sur le marché des produits biologiques (sauf à destination de l'alimentation animale ou pour une utilisation industrielle). De leur côté, les produits haut de gamme (tels que les meilleurs vins, le café, le thé et les fromages) se vendent sur d'autres paramètres que sur la qualité biologique et la valeur ajoutée de la certification biologique est assez faible dans ce cas.

Certaines cultures sont très faciles à convertir à la production biologique. Elles sont parfois déjà cultivées dans des systèmes proches de l'agriculture biologique. C'est par exemple le cas du café cultivé par les petits paysans en Afrique, ou des vergers extensifs d'oliviers en région méditerranéenne. Dans ce cas de figure, il se peut que l'offre augmente rapidement et que la demande ne suive pas. Cependant, au bout d'un certain temps, les prix baissent ou bien de nouveaux acteurs ou des acteurs plus gros rejoignent le marché et un nouvel équilibre se crée. Certains marchés, comme le marché du coton biologique, n'ont pas connu de croissance pendant près de 10 ans mais ont récemment repris leur croissance[41]. Globalement, les marchés biologiques ne devraient pas être considérés comme acquis et, avant d'entreprendre des activités majeures d'accroissement de l'offre, des recherches suffisantes devraient être entreprises et des activités de marketing devraient être planifiées.

Le marché national

Dans tous les pays de l'étude de cas, sauf le Danemark, la part de marché des produits biologiques est très en dessous de 1 %. Dans les pays en voie de développement, il faut être prudent et réaliste quant aux possibilités du marché national pour les produits biologiques et

[40] Il existe aussi des cas évidents de fraude dans les marchés réglementés.
[41] La production de coton biologique en 2004 était à peu près la même qu'au milieu des années 90.

autres produits alimentaires plus chers que la normale. Cependant, l'idée que *tous* les consommateurs des pays en voie de développement optimisent leurs dépenses alimentaires pour tirer le plus d'énergie et de nutriments possibles par unité monétaire est clairement un mythe. Les ventes de sodas, de bière, de café, de sucre et d'autres produits de luxe ou encore de produits santé, indiquent clairement qu'il existe, même dans les pays les plus pauvres, assez de personnes capables de payer un prix supplémentaire pour leur nourriture pour permettre le développement d'un marché des produits biologiques aux prix un peu plus élevés que les produits conventionnels.

L'expérience montre que le marché initial des produits biologiques se trouve surtout au niveau des produits haut de gamme. Cela veut-il dire que les produits biologiques devraient être réservés à une majorité de nantis ? Le prix des produits biologiques est élevé, plus à cause d'une offre très limitée et d'une distribution inefficace qu'à cause de coûts de production élevés. Lorsque l'offre augmente, le prix pour les consommateurs baisse. De plus, comme indiqué dans l'introduction, le prix est influencé par les politiques agricoles qui subventionnent essentiellement les produits conventionnels. La production biologique n'est pas forcément plus chère que la production conventionnelle. Si l'on prend en compte la valeur nutritionnelle et le contenu en matière sèche généralement plus élevés des produits biologiques, ces produits peuvent devenir abordables. Par conséquent, la nourriture biologique ne devrait pas être considérée comme la nourriture des riches, même si au départ le marché commence en général par proposer une offre haut de gamme.

Au Danemark, les produits biologiques représentent 5 % des ventes alimentaires, alors qu'au Chili, les ventes de produits biologiques sur le marché national sont très faibles. Au Costa Rica, les ventes sur le marché intérieur s'élevaient à 1,3 millions de dollars US en 2003 et en Egypte, 40 % de la production est vendue sur le marché national. Des importations de produits biologiques peuvent être observées en Malaisie, en Thaïlande et au Danemark. Les magasins spécialisés et les ventes à la ferme sont souvent les premiers modes de commercialisation en bio. Les supermarchés ont joué un rôle important dans le développement des marchés biologiques, notamment en Europe du Nord. Dans la plupart des pays en voie de développement, les supermarchés commencent à proposer des produits biologiques. Cette tendance peut aussi être observée en Afrique de l'Est, en Chine et dans de nombreux pays en développement. Les marchés intérieurs se développent dans tous les pays où la production biologique existe, souvent sous le même schéma concernant les produits et les producteurs que pour la production conventionnelle : par exemple, les grandes exploitations à la production spécialisée sont tournées vers l'exportation, alors que les petites exploitations à la production diversifiée approvisionnent le marché local. Les études de cas montrent que la tendance dans les pays en développement est similaire à celle qu'a connu le marché biologique Européen à ses débuts, à la différence près que les supermarchés jouent un rôle plus important maintenant qu'ils ne l'ont fait en Europe 20 ans en arrière. Au Kenya, on trouve maintenant des produits biologiques dans 11 magasins et il existe un restaurant biologique dans la capitale Nairobi. Le secteur touristique, y compris mais pas seulement le secteur de l'écotourisme, est aussi une cible privilégiée pour la commercialisation des produits biologiques dans de nombreux pays en développement.

En Europe, la recherche a identifié six conditions déterminantes pour le développement des marchés biologiques[42] (Hamm and Michelsen 2000) :

[42] Sur la base des conditions Européennes au milieu des années 90. Il se peut qu'il existe d'autres facteurs déterminants dans les stades initiaux du développement n'ayant pas été identifiés dans cette recherche, car certains aspects ont été considérés comme acquis.

- Forte demande de la part des consommateurs;
- Fort degré d'implication des entreprises agro-alimentaires;
- Ventes dans les supermarchés;
- Ecarts de prix modérés (moins de 50%) avec les produits conventionnels;
- Existence d'un label dominant; et
- Promotion professionnelle sur l'ensemble du territoire.

Une marque commune (un label commun) dont on fait la promotion active a beaucoup plus d'impact qu'un cahier des charges commun ou qu'une réglementation gouvernementale (même si ces éléments peuvent évidemment se renforcer mutuellement) car la plupart des consommateurs reconnaissent facilement une marque alors qu'ils ont généralement une connaissance très limitée des cahiers des charges et des réglementations et ne s'y intéressent souvent pas. Une telle marque biologique peut prendre de nombreuses formes. Il peut s'agir d'un label gouvernemental utilisable par les producteurs certifiés par un organisme approuvé (comme c'est le cas aux Etats-Unis, au Japon et au Danemark), d'une marque détenue par l'association biologique nationale et utilisable par ses membres, d'une marque détenue par les négociants, ou encore de la marque d'un organisme certificateur (par exemple BioSuisse ou Demeter). Au Danemark, 92 % des consommateurs reconnaissent le label gouvernemental pour les produits biologiques. En Suède, 96 % des consommateurs reconnaissent la marque privée KRAV (KRAV 2005). Au départ, la propriété ou la structure sous-jacente à la marque ne sont pas très importantes. Le plus important est qu'elle soit largement utilisée sur tous les produits biologiques. Par conséquent, une marque principalement « marketing » et très accessible a le plus de chances de réussites[43]. Lorsqu'il s'agit d'une propriété publique ou collective (par exemple la propriété d'une association ou organisation du secteur biologique), les politiques futures pour son utilisation pourront être adaptées aux différents stades de développement.

En Europe, certains pays ont exercé une stratégie marketing de pression pour développer le marché biologique, et d'autres pays ont exercé une stratégie d'aspiration. Une stratégie de pression se concentre sur les mesures destinées à augmenter la production, en partant du principe que l'augmentation de l'offre va créer sa propre demande. Les stratégies d'aspirations se concentrent au contraire sur la création d'une demande comme force motrice du développement commercial. La stratégie de pression est basée sur des aides généreuses aux exploitations biologiques, ce qui est hors de portée de la plupart des pays en développement. De plus, la stratégie de pression présente le risque de nuire, du moins sur le court terme, au marché biologique si celui-ci est petit et volatile. D'un autre côté, des efforts de marketing trop vigoureux peuvent se solder par un échec s'il n'y a pas de produits à acheter. Il est donc plus prometteur de combiner les mesures visant l'offre et les mesures visant la demande (Hamm, Groenfled and Halpin 2002). En Afrique de l'Est (Taylor 2007), en Thaïlande, au Costa Rica et en Malaisie, la faiblesse de l'offre a été identifiée comme un facteur limitant le développement du marché intérieur. Il est évident qu'il est nécessaire de concevoir et d'adapter avec attention les politiques visant à influencer le marché.

Le prix des produits biologiques est, comme indiqué plus haut, un facteur important. Dans les pays en voie de développement les écarts de prix entre les produits biologiques et les produits conventionnels peuvent aussi être très élevés, parfois jusqu'au double, et même, dans le cas de la Malaisie, jusqu'à 400 % du prix des produits conventionnels, ce qui est bien supérieur aux

[43] Voir la section sur la réglementation et la certification pour plus de détails.

écarts de prix observés dans les pays de l'OCDE. Mais d'un autre côté, il existe aussi de nombreux exemples où les produits biologiques sont vendus au même prix que les produits conventionnels (Rundgren 2007). Les écarts de prix sont en grande partie dus à une distribution inefficace de petites quantités, plutôt qu'à des prix d'achats élevés aux producteurs. Le plus important pour garantir un niveau de prix raisonnable est sans doute d'organiser l'offre et la distribution, ce qui nécessite la collaboration des différents acteurs. Avec l'augmentation des volumes, la distribution devient plus efficiente et les prix de vente au consommateur final ont de grandes chances de baisser sans pour autant faire forcément baisser les prix d'achat aux producteurs. Distribuer les produits biologiques via les filières de masse telles que les supermarchés peut y contribuer, mais les supermarchés sont aussi des clients très exigeants et un secteur biologique émergent peut ne pas arriver à répondre à leurs exigences en matière de qualité et de délais de livraison. La nécessité de fournir une meilleure information sur le marché a été identifiée dans plusieurs des cas étudiés.

Gestion de la filière biologique et transformation

Les organisations de producteurs manquent souvent de ressources et le manque d'infrastructures de distribution adaptées peut être fatal, à la fois pour l'exportation et pour le marché local. Ceci n'est pas spécifique au secteur biologique ; cependant, comme il s'agit d'un secteur « nouveau », on peut s'attendre à ce que les producteurs biologiques rencontrent plus d'obstacles que leurs homologues conventionnels, notamment du fait que les cahiers des charges biologiques requièrent une séparation adéquate des produits biologiques et que les marchés biologiques sont généralement plus exigeants. Il peut être utile d'organiser des formations, ou encore des aides gouvernementales directes (subventions ou crédit) aux efforts collectifs des producteurs, tels que la mise en place d'installations adaptées pour l'emballage, la livraison et l'étiquetage collectif, ou l'achat de certains équipements de calibrage et de tri.

L'agriculture biologique dans le KwaZulu-Natal

En Afrique du Sud, des groupes de producteurs biologiques ont commencé à travailler ensemble et le premier groupe d'agriculteurs zoulous a été certifié en 2001. Ce groupe, initialement formé de 27 agriculteurs, a atteint aujourd'hui les 200 membres. Plusieurs autres groupes, tous dans la région du KwaZulu-Natal, ont été créés depuis, et sont en train de s'organiser en coopératives de premier niveau, tout en créant « Zulu Organics » comme coopérative de second niveau pour mettre en place un système de gestion de la qualité, coordonner la logistique et l'emballage et faciliter la commercialisation (Etude de cas de l'Afrique du Sud).

De nombreux obstacles techniques peuvent se présenter pour les transformateurs démarrant en agriculture biologique. Certains de ces obstacles sont technologiques : par exemple, la préparation en agriculture biologique peut nécessiter d'autres solutions technologiques que la préparation conventionnelle. D'autres concernent les ingrédients des produits de transformation composés. Par exemple, il est existe souvent une production nationale de fruits, mais sans sucre biologique disponible pour pouvoir fabriquer des confitures. Les voies commerciales ne sont pas du tout développées pour l'importation de sucre biologique vers les pays en développement et il existe parfois des quotas, des taxes ou autres obstacles aux importations. Par conséquent, tout cahier des charges pour la préparation biologique doit reconnaître les problèmes existants et être adapté au stade de développement.

Les importations de produits biologiques, comme le montrent les exemples de la Malaisie et d'autres pays développés ou en développement, peuvent jouer un rôle dans le développement du marché biologique intérieur. Les importations peuvent permettre aux consommateurs

d'accéder à des produits biologiques de qualité, peuvent apporter les ingrédients nécessaires à la transformation de produits biologiques locaux, et peuvent servir d'exemples (pour les produits transformés) ou de référence pour l'industrie locale. Un magasin biologique au Kenya déclare que seulement 1 % des produits qu'il vend sont produits au Kenya (Kimemia and Oyare 2006). Aux Philippines, la production biologique nationale représente une valeur d'environ 2,5 millions de dollars US alors que les importations de produits biologiques alimentaires transformés sont estimées à environ 3 millions de dollars US (USDA 2002).

Au départ, l'offre nationale est souvent limitée, les quantités sont souvent incertaines et le niveau de transformation est souvent très faible. Dans ce cas de figure, l'ensemble du secteur biologique peut être stimulé par les produits importés : une plus grosse offre de produits va susciter l'intérêt des revendeurs et des consommateurs. Comme les consommateurs modernes sont habitués à une disponibilité de la plupart des produits tout au long de l'année, l'importation de produits hors saison peut aussi stimuler le marché. Cette opportunité est souvent perdue lorsque le développement initial du marché biologique est organisé par les organisations de producteurs et les ONG qui accordent rarement de l'importance aux importations et qui parfois s'opposent radicalement aux importations qu'ils considèrent comme une concurrence pour les producteurs locaux. Il y a aussi des opportunités en ce qui concerne le commerce régional (entre pays voisins) de produits biologiques. Les importations de produits biologiques vers les pays en développement sont en grande majorité issues des pays de l'OCDE plutôt que d'autres pays en voie de développement. Même les denrées produites par un pays voisin peuvent souvent être d'abord exportées vers l'Europe, transformées ou emballées en Europe et ensuite importées[44]. De plus, des ingrédients servant à la transformation des produits de base sont importés : par exemple, la Tanzanie et l'Ouganda importent leur sucre biologique d'Europe (lui-même son tour importé d'Amérique Latine) pour la transformation de fruits destinés à l'exportation.

Produits certifiés, non certifiés et systèmes de garantie alternatifs

Un certain nombre de pays (Malaisie, Thaïlande et Afrique du Sud) parmi les pays étudiés signalent un nombre considérable de ventes de produits biologiques non certifiés. Dans certains cas, cette situation est perçue comme un problème majeur. Dans d'autres cas, elle est parfaitement tolérée. Il existe aussi un nombre probablement croissant de producteurs biologiques, dans les marchés soumis à une réglementation obligatoire, qui commercialisent des produits biologiques mais ne sont pas autorisés à les vendre en tant que tels du fait de la réglementation. Cette situation existe aussi au Costa Rica où une personne interviewée déclare « Par conséquent, de nombreux agriculteurs décident de vendre leurs produits au sein de leur communauté où ils obtiennent de meilleurs prix par la vente directe au consommateur final et n'ont pas nécessairement de frais de certification ». Si les producteurs biologiques se voient interdire la vente de leurs produits sous l'appellation biologique, ils vont se mettre à utiliser d'autres termes commerciaux qui vont sans doute ajouter à la confusion des consommateurs et affaiblir le marché. De plus, certains produits sont vendus avec des systèmes de garantie alternatifs (voir le paragraphe ci-dessus sur les Systèmes participatifs de garantie). Même si la certification restera sans doute un mécanisme très important pour le développement du marché biologique, ces autres approches ne devraient pas être sous-estimées et il peut notamment être contre-productif de les rendre illégales du fait de la législation.

[44] Observations dans plusieurs pays, confirmées dernièrement lors d'une formation en Thaïlande regroupant des participants de 10 pays asiatiques en Février 2006.

Le rôle du gouvernement

Le gouvernement n'est en général pas, et ne devrait sans doute pas, être trop impliqué dans le marché intérieur, mise à part la conception du cadre réglementaire général. Cependant, en ce qui concerne l'éducation des consommateurs, il est assez fréquent que les gouvernements fassent la promotion de la consommation de certains aliments pour des raisons commerciales ou de santé. L'éducation des consommateurs à une alimentation saine peut aussi comprendre l'alimentation biologique. Des activités promotionnelles générales ont été soutenues au Costa Rica, au Danemark et dans de nombreux autres pays. Les gouvernements locaux peuvent aussi promouvoir les aliments biologiques en réservant des places sur les marchés de plein air ou dans les foires commerciales. Dans les premiers stades de développement du marché, les facteurs les plus importants sur lesquels le gouvernement peut jouer un rôle sont la disponibilité des produits, leur bonne présentation, leur distribution adéquate et une communication claire auprès des consommateurs. Les organisations de producteurs peuvent être soutenues pour organiser une offre commune, un conditionnement attractif et une distribution efficace. Les gouvernements peuvent prendre l'initiative de faire se rassembler les différents acteurs de la filière d'approvisionnement. Enfin, des systèmes adéquats d'information sur le marché peuvent être utiles à tous les acteurs et en particulier aux producteurs. De tels systèmes devraient inclure un annuaire des fournisseurs et des acheteurs, des données sur les prix et les quantités et peuvent aussi inclure des prévisions sur la production future. Il est important que cette information arrive au niveau des agriculteurs, par exemple via les programmes radio.

Intégrer des produits biologiques dans l'approvisionnement des institutions publiques stimule la demande, améliore l'information du public et habitue les consommateurs aux aliments biologiques. Au Danemark et dans d'autres pays Européens, le gouvernement a stimulé l'approvisionnement des écoles et des hôpitaux en produits biologiques. Lorsque le gouvernement sélectionne des produits biologiques pour les événements de haut niveau, il envoie un signal fort au marché intérieur et contribue de façon importante à l'acceptation de ces produits.

Recommandation n° 17 : L'achat de produits biologiques par les institutions publiques devrait être encouragé, y compris l'approvisionnement en nourriture biologique au cours d'événements publics importants.

Recommandation n° 18 : Les gouvernements devraient promouvoir activement l'éducation des consommateurs et leur prise de conscience des intérêts de l'agriculture biologique.

Recommandation n° 19 : Une marque commune (nationale, régionale ou internationale) pour les produits biologiques devrait être établie et promue.

Recommandation n° 20 : Les stratégies de développement du marché intérieur devraient inclure des mesures concernant à la fois l'offre et la demande, en tenant compte du rôle des exportations.

Recommandation n° 21 : Les gouvernements devraient encourager l'organisation des producteurs en ce qui concerne la vente, la distribution et le stockage en commun.

Recommandation n° 22 : Des systèmes d'information sur le marché devraient être mis en place.

L'exportation

Les marchés d'exportation ont joué un rôle dominant pour 5 des 6 pays en développement étudiés, surtout dans les premiers stades du développement de la production biologique. La plupart des exportations initiales ont été développées sans aucune implication significative du gouvernement. Les gouvernements se sont surtout impliqués à deux niveaux : dans les activités de promotion des exportations (par exemple au Chili, au Costa Rica et en Thaïlande) et dans les efforts pour obtenir la reconnaissance par rapport aux réglementations des pays importateurs, efforts qui se sont soldés par une réussite dans le cas du Costa Rica pour l'Union Européenne. Seuls l'Argentine, le Costa Rica et l'Inde ont obtenu une reconnaissance auprès de l'Union Européenne et l'Inde a obtenu une reconnaissance partielle auprès des Etats-Unis. Les activités de promotion des exportations de produits biologiques par les producteurs des pays en développement ont aussi été soutenues par les agences de développement (par exemple GTZ, USAID, SIPPO, Sida et le CBI). L'agence brésilienne de promotion des exportations a investi plus de 800 000 dollars US dans le projet « Brazil Organics », en partie pour accroître la participation des entreprises brésiliennes biologiques au salons biologiques BioFach en Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon, et pour mettre en relation les acheteurs et les journalistes avec les projets biologiques au Brésil en soutenant leur participation au salon BioFach America Latina (IFOAM 2005).

Lors de la conception des programmes de promotion des exportations, la nature spécifique des marchés biologiques doit être bien comprise : les points de vente et les programmes conçus pour les produits conventionnels ne sont pas forcément les bons en ce qui concerne les produits biologiques. Les exportateurs habitués à vendre des produits de base en gros volumes sont souvent moins disposés à comprendre les exigences et le souci de qualité des marchés biologiques. Des pratiques spécifiques de manutention et de traitements doivent aussi être adoptées. Les contacts personnels entre les vendeurs et les acheteurs, importants quel que soit le secteur, sont encore plus importants pour les exportations de produits biologiques. Les exportateurs biologiques doivent coopérer dans leurs activités marketing. Au travers d'une promotion conjointe de leurs produits, soutenue par le gouvernement, ils peuvent donner au pays une bonne image de fournisseur de qualité en produits biologiques. Des solutions techniques spécifiques à l'agriculture biologique devraient être développées pour résoudre les problèmes. Par exemple, de nombreuses cultures d'exportation sont régulièrement fumigées avec des produits chimiques non autorisés en agriculture biologique. Cependant, il existe des traitements alternatifs tels que le dioxyde de carbone ou la congélation. Le gouvernement peut soutenir la mise en place d'équipements collectifs pour de tels traitements dans une région centrale ou dans les ports d'exportation.

La vente des produits à l'exportation est aussi plus astreignante pour les organismes certificateurs. Ils doivent fournir aux exportations des certificats, faire suivre les rapports d'inspection à d'autres organismes certificateurs et répondre aux questions des importateurs, des autorités compétentes ou des organismes certificateurs des pays importateurs. Ils peuvent aussi avoir à obtenir l'accréditation directe pour les marchés d'exportation, par exemple l'accréditation NOP (pour les Etats-Unis) et l'accréditation IFOAM. Les organismes certificateurs internationaux sont habitués à ces démarches. Les organismes certificateurs locaux auront besoin de soutien pour former leur personnel et mettre en place leurs procédures afin de pouvoir fournir efficacement les services demandés. Ils auront aussi sûrement besoin de soutien financier pour leur accréditation.

Recommandation n° 23 : Les activités de promotion des exportations devraient être soutenues, en tenant compte de la nature spécifique des marchés biologiques. Les exportateurs biologiques devraient être encouragés à unir leurs forces pour la promotion et la commercialisation de leurs produits.

Recommandation n° 24 : Les produits biologiques devraient être exclus de toute exigence réglementaire obligatoire concernant les traitements phytosanitaires interdits en agriculture biologique. Les alternatives à la fumigation devraient être encouragées.

La production

Les conditions de production de l'agriculture biologique sont importantes pour le secteur. Le succès ou l'échec au niveau d'une ferme biologique est surtout le résultat de l'activité de l'agriculteur plutôt que de celle du gouvernement. Cependant, les gouvernements influencent la production de manière directe dans bien des cas et aussi de manière indirecte au travers des services tels que l'éducation, la vulgarisation et la recherche. Il faut reconnaître qu'il y a eu très peu de recherche orientée vers l'agriculture biologique et qu'il a de bonnes raisons de croire que si plus de ressources y étaient allouées, un bond dans la productivité des exploitations biologiques pourrait être accompli.

Dans ce contexte, il est intéressant de mentionner le potentiel d'intégration de l'agriculture biologique et des connaissances traditionnelles. L'interface entre d'un côté les techniques d'agriculture biologique modernes et de l'autre les connaissances agricoles traditionnelles et les races locales des paysans offre un terrain fertile pour les innovations et l'amélioration de la productivité de l'agriculture locale. Les connaissances traditionnelles peuvent améliorer la mise en œuvre de l'agriculture biologique, et, de leur côté, les techniques d'agriculture biologique peuvent augmenter la productivité des systèmes agricoles traditionnels (Twarog 2006). En parallèle, les technologies et la science biologique modernes ont un potentiel élevé pour contribuer à l'agriculture biologique est élevé[45].

Soutien direct à la production

Un moyen important de promouvoir l'agriculture biologique est d'éliminer les mesures existantes décourageant la pratique de l'agriculture biologique, telles que les subventions aux engrais chimiques. Un soutien gouvernemental direct à l'agriculture biologique est en place dans l'Union Européenne depuis 1994 et certains pays, comme par exemple le Danemark, la Suède et l'Allemagne, ont soutenu leurs producteurs biologiques avant même cette date. Ceci devrait être analysé avec en toile de fond le fait que seule une petite proportion de la population de l'Union Européenne est impliquée dans le secteur agricole. Ceci implique que peu de personnes reçoivent un soutien financé par un grand nombre. Dans la plupart des pays en développement, la situation est à l'opposé : les ménages paysans représentent la majorité de la population et il y a peu de possibilités de mettre en place un système de subventions comme celui de l'Europe. Il faut aussi prendre en compte le fait que les programmes de soutien à l'agriculture biologique dans l'Union Européenne n'ont dans la plupart des cas fait que compenser les désavantages causés aux agriculteurs biologiques par les politiques agricoles générales (Pretty and Dobbs 2004).

[45] Mise à part l'utilisation des OGM, aucune des règles ou aucun des concepts de l'agriculture biologique ne s'oppose aux biotechnologies modernes.

Dans certains pays en développement il existe aussi des exemples de soutien direct aux producteurs biologiques, principalement sous la forme d'aides à l'investissement comme par exemple en Tunisie (Twarog 2006) et en Malaisie, d'aides à la certification comme par exemple en Chine et en Inde, de certification gratuite comme par exemple en Thaïlande et en Malaisie, ou encore d'aides au crédit comme par exemple au Costa Rica. Le crédit et le soutien à l'investissement ne sont souvent pas facilement accessibles aux petits producteurs ou aux femmes agricultrices parce qu'ils manquent d'informations, qu'ils n'arrivent pas à contribuer de manière suffisante aux investissements, ou encore parce qu'ils n'offrent pas les garanties nécessaires à l'obtention du crédit par manque de terres ou de titres de propriété ou à cause de leur pauvreté générale. Dans ce cas là, les programmes de soutien au crédit ou à l'investissement peuvent devenir une discrimination *de facto* envers les producteurs déjà désavantagés. Des mesures de soutien spéciales devraient être conçues pour le secteur paysan, éventuellement mises en place au travers de leurs organisations.

Recommandation n° 25 : Les mesures de soutien direct aux producteurs doivent être adaptées aux petits paysans et aux structures commerciales.

Les services de vulgarisation concentrent souvent leurs efforts sur l'agriculture conventionnelle, parfois à cause des politiques, parfois par manque de connaissances sur l'agriculture biologique. De plus, dans la plupart des pays en développement, ces services manquent en permanence de ressources. Dans nombre de cas, ils reçoivent des fournisseurs de produits agrochimiques des posters, des brochures et d'autres matériels. Enfin, leurs méthodes de formation sont souvent mal adaptées, basées sur des approches descendantes où les agriculteurs se voient conseiller d'utiliser certains intrants ou de faire certaines choses. Ces méthodes ne sont déjà que peu efficaces pour l'agriculture conventionnelle mais elles le sont encore moins pour l'agriculture biologique qui est basée sur un apprentissage continu à la fois par l'agriculteur et par le conseiller technique. Dans la plupart des cas, les échanges entre agriculteurs, l'apprentissage participatif, les champs-écoles d'agriculteurs et les méthodes similaires sont bien adaptées.

Dans une large mesure, la vulgarisation peut s'appuyer sur les connaissances traditionnelles ou indigènes. Cet aspect est souligné dans les études de cas du Costa Rica, de la Thaïlande et de l'Egypte. Un des défis des services de vulgarisation est de former de nouveau les agents de vulgarisation à la fois aux nouvelles connaissances mais aussi aux nouvelles façons de travailler. Les ONG, elles, ont souvent travaillé depuis longtemps avec les méthodes de vulgarisation participatives en agriculture biologique et les gouvernements devraient songer à les soutenir. Une autre option consiste à soutenir les activités de vulgarisation en agriculture biologique intégrées dans les activités commerciales d'une organisation de producteurs ou de compagnies privées. Au Chili, au Costa Rica et en Egypte, les gouvernements ont établi des programmes spéciaux pour la vulgarisation biologique. Au Danemark, il existe un service de vulgarisation spécialisé dans l'agriculture biologique, mais l'agriculture biologique est également intégrée dans les services de vulgarisation généraux.

Recommandation n° 26 : Des services de vulgarisation biologique doivent être établis et leurs employés doivent être formés. Le système de vulgarisation biologique devrait être développé et mis en œuvre de manière participative et devrait s'intéresser en premier lieu à la ferme et à l'agriculteur.

Les intrants (semences, plants, contrôle des ravageurs et engrais)

Pour beaucoup de personnes, l'agriculture biologique consiste à substituer les produits agrochimiques par des produits naturels : par exemple, à utiliser un extrait de plante au lieu d'un pesticide chimique, à répandre du fumier ou du compost au lieu d'engrais chimiques, etc. Dans cette perspective, s'assurer que les intrants appropriés soient accessibles aux agriculteurs, ou même les leurs fournir directement, peut sembler une bonne stratégie pour promouvoir l'agriculture biologique. La Thaïlande et l'Inde prévoient la mise en place à grande échelle d'usines de fabrication d'engrais biologiques. Cependant, l'agriculture biologique utilise dans une large mesure des ressources locales issues de la ferme. Dans la plupart des cas, un pesticide chimique n'est pas remplacé par un pesticide biologique, mais par une rotation des cultures, des plantes compagnes ou l'utilisation d'une variété résistante. De même le besoin en engrais extérieur est souvent limité pour les agriculteurs ayant un système diversifié avec de bonnes rotations culturales, l'utilisation d'engrais verts, etc. De plus, les petits paysans ont de toute façon peu de capacité à acheter des intrants, qu'ils soient chimiques ou biologiques. Par conséquent, l'approche qui consiste à substituer les intrants n'est pas un point de départ approprié pour l'intervention gouvernementale.

Néanmoins, un certain nombre de systèmes de production biologiques sont assez dépendants des intrants extérieurs, notamment dans le secteur horticole. L'intégration de la production animale et de la production végétale qui représente un aspect fondamental de l'agriculture biologique en Europe n'est pas la règle dans la plupart des systèmes de production tropicaux. Un certain nombre de ravageurs sont aussi des menaces réelles pour les agriculteurs biologiques et avoir des intrants appropriés disponibles rapidement peut fournir une bonne « assurance ». Il faut aussi reconnaître qu'il existe de nombreuses connaissances traditionnelles sur l'utilisation des plantes et autres substances naturelles pour le contrôle des ravageurs. Ces connaissances traditionnelles ont souvent été discréditées et sous-estimées par les structures agronomiques en place. Soutenir la diffusion et le développement des connaissances traditionnelles peut jouer un rôle important.

Recommandation n° 27 : Les connaissances traditionnelles concernant les traitements de contrôle des ravageurs et maladies et autres techniques devraient faire l'objet d'enquêtes, être réintégrées par les services de vulgarisation et diffusées par d'autres biais.

De nombreux résidus de l'industrie de la transformation peuvent être utilisés comme engrais ou comme amendements, par exemple la pulpe du café ou les balles (enveloppes) du riz. Les gouvernements peuvent recenser ces ressources et recommander les processus appropriés pour leur réutilisation dans les systèmes agricoles. Le recyclage approprié de la matière organique, telle que les restes ou les déchets des places de marché ou de la consommation ménagère, par le secteur agricole est important. Il présente l'avantage supplémentaire de contribuer à l'hygiène sanitaire et à la protection de l'environnement. Enfin, la gestion appropriée des excréments humains et leur intégration dans le système de production peut fournir une source intéressante de nutriments du sol aux exploitations[46].

Recommandation n° 28 : Le recyclage des déchets de l'agriculture et de l'alimentation au sein des systèmes de production biologiques devrait être encouragé.

[46] Certains cahiers des charges rejètent ou restreignent strictement la réutilisation des déjections humaines et dans certaines cultures il existe une résistance très forte à leur utilisation.

La production industrielle d'intrants agricoles, qu'ils soient biologiques ou conventionnels, ne devrait pas être subventionnée sur le long terme[47], à moins qu'elle fournisse aussi d'autres services. Par exemple, la mise en place d'une structure de compostage dans une ville peut jouer un double rôle : constituer un équipement efficace et hygiénique pour le traitement des déchets et fournir un compost de qualité aux agriculteurs périurbains. Le gouvernement peut stimuler le développement de la production de certains intrants nécessaires, au travers d'interventions ciblées comme par exemple le soutien à l'introduction d'une nouvelle technologie dans l'industrie de transformation, ou le soutien à un groupe d'agriculteurs pour la mise en place d'une structure de compostage. Les gouvernements devraient soutenir le développement (y compris la recherche et les expérimentations de terrains) d'intrants utiles comme par exemple les agents de contrôle biologiques. Les agriculteurs se laissent souvent convaincre par les représentants commerciaux de divers intrants. Le gouvernement pourrait soutenir le test de ces produits sur le terrain ou d'autres mesures de contrôle de la qualité, par exemple en vérifiant que le contenu en nutriments d'un engrais commercial est bien celui indiqué sur l'emballage ou qu'il ne contienne pas un niveau dangereux de substances nocives telles que les métaux lourds. Il faut cependant faire attention à ce que ces contrôles ne deviennent pas trop compliqués ou trop chers car cela nuirait à l'objectif. Un autre problème est que de nombreux pays traitent les intrants biologiques au même titre que les intrants synthétiques dans leurs cadres réglementaires. Par exemple, les produits de contrôle biologique des ravageurs doivent être agréés en tant que pesticides au même titre et au même coût que les pesticides synthétiques et sont soumis aux mêmes exigences (TOS 2004, Envirocare 2006).

Recommandation n° 29 : Les gouvernements (ou autres acteurs) devraient établir un contrôle minimum des intrants biologiques tels que les agents de contrôle des ravageurs et maladies ou les engrais biologiques.

Les réglementations des pays importateurs demandent de plus en plus que les produits biologiques soient produits à partir de semences biologiques, même s'il existe des exceptions. Une étude récente dans trois pays Africains[48] montre que les semences biologiques n'existent quasiment pas dans le secteur formel. Elles sont disponibles dans le système de semences informel mais dans ce cas là, même si elles sont biologiques, elles ne sont pas certifiées en tant que telles. Cette étude conclue qu'il n'est pas du tout réaliste d'exiger l'utilisation de semences biologiques dans ces pays à l'heure actuelle (EPOPA 2006b). L'utilisation de semences traitées pose un autre problème. Dans de nombreux pays, le traitement des semences est imposé par les autorités ou est simplement utilisé comme mesure générale. Les semences traitées ne sont autorisées en agriculture biologique que dans des conditions exceptionnelles et le manque de semences non traitées peut poser des problèmes insurmontables pour les producteurs. De nombreux traitements de semences alternatifs sont en cours de développement, par exemple l'utilisation d'eau chaude ou de microorganismes, mais la plupart ne sont pas disponibles ou connus dans les pays en développement.

Recommandation n° 30 : La sélection et le test des semences devraient être orientés vers l'agriculture biologique. Les exigences obligatoires concernant les traitements de semences devraient être levées pour les agriculteurs biologiques et des semences non traitées devraient être rendues disponibles. Les traitements de semences alternatifs devraient être développés et promus.

[47] Le subventionnement des intrants peut conduire à des résultats non optimaux (tels que l'utilisation excessive de certains intrants) et à une utilisation qui n'est pas viable économiquement.

[48] République Unie de Tanzanie, Zambie et Ouganda.

Une autre question pressante est celle de l'existence de variétés bien adaptées à l'agriculture biologique. La sélection végétale n'a depuis longtemps pas pris en considération les conditions des agriculteurs biologiques et les variétés disponibles peuvent ne pas donner de bons résultats en agriculture biologique. Enfin, le potentiel de contamination des semences par les OGM est un risque évident qui peut nuire gravement aux agriculteurs biologiques. Au Costa Rica, un réseau de conservation des semences reçoit de l'aide pour aider les agriculteurs à relever les défis liés aux semences en agriculture biologique. Une des voies à suivre peut être d'organiser le secteur informel des semences pour l'agriculture biologique.

Recommandation n° 31 : Les politiques liées aux organismes génétiquement modifiés doivent garantir que les semences OGM ne sont pas distribuées ou utilisées d'une manière pouvant causer la contamination des autres semences.

La formation et l'éducation

L'éducation à tous les niveaux joue un rôle important pour déterminer le futur. Dans de nombreux pays en développement, la seule éducation que recevront les enfants des communautés rurales sera l'école primaire. Cette éducation prend-elle en compte l'agriculture biologique, et si oui, comment ? Quelle image transmet-elle ? Au Costa Rica, un programme pour inclure l'agriculture biologique et la mise en place de jardins biologiques dans les écoles a été introduit en 2002. Il n'y a pas d'indication que d'autres pays aient introduit l'agriculture biologique de manière systématique dans les écoles primaires ou secondaires.

Le Danemark a mis en place en 1981 une université spécialement dédiée à l'agriculture biologique. Au Costa Rica, l'Institut national de formation a un centre sur l'agriculture biologique. Dans la plupart des pays, la formation sur l'agriculture biologique est dispensée par les ONG. En Afrique du Sud, le gouvernement est impliqué dans l'accréditation d'institutions académiques et de programmes d'enseignement. En République Unie de Tanzanie, le gouvernement fournit aux établissements de formation un programme d'enseignement sur l'agriculture biologique ainsi que les certificats de réussite aux cours (Envirocare 2006). Quelques établissements de formation en Afrique sont impliqués depuis longtemps dans l'agriculture biologique, comme par exemple l'Institut kenyan pour l'agriculture biologique qui forme à la production biologique les agriculteurs et les agents de vulgarisation depuis 1986 et il existe maintenant 35 établissements de formation impliqués dans l'agriculture biologique (Kimemia and Oyare 2006). En Egypte, deux universités ont des départements pour l'agriculture biologique et offrent cette spécialisation. En Ouganda, la Martyrs University offre des cours sur l'agriculture biologique et l'Université agricole de Sokoine en République Unie de Tanzanie envisage de faire la même chose. Au Costa Rica, deux universités offrent des diplômes de Master en agriculture biologique ou en agroécologie. En Thaïlande, des cours sont en préparation pour des diplômes de Master I et Master II. Des programmes de formation pour les employés gouvernementaux et autres personnels concernés doivent être développés. Les instituts régionaux peuvent aussi être un moyen efficace de développer et de diffuser les connaissances sur l'agriculture biologique tout en partageant les coûts entre nations voisines aux conditions similaires. Par exemple, l'Institut pour l'agriculture méditerranéenne couvre le Moyen-Orient, l'Europe du Sud et l'Afrique du Nord.

Recommandation n° 32 : L'agriculture biologique devrait être intégrée dans le programme scolaire des écoles primaires et des collèges. Les institutions spécialisées impliquées dans la

formation à l'agriculture biologique devraient être soutenues. L'enseignement de l'agriculture biologique dans le supérieur devrait être développé.

La recherche

Les dépenses publiques sur la recherche agricole dans les pays les plus pauvres s'élèvent en général à moins de 0,5 % de leur produit agricole intérieur brut. En comparaison, dans les pays en développement aux revenus plus élevés, ce chiffre est d'environ 1 % et il est de 2 à 5 % dans les pays industrialisés. Il n'est pas seulement nécessaire de dépenser plus, mais également de redéfinir l'orientation de la recherche. Aujourd'hui, la plupart des financements de la recherche sont dépensés pour l'application des technologies agrochimiques et du génie génétique mais peu de ressources sont dépensées pour les domaines utiles à l'agriculture biologique et durable. Un problème supplémentaire est que lorsque l'on s'attend à ce que le secteur privé finance la recherche, les fournisseurs d'intrants sont alors souvent les principaux financeurs et il n'est pas dans leur intérêt de soutenir la recherche sur les méthodes agricoles orientées vers l'autosuffisance et la réduction de l'utilisation des intrants. Une autre complication vient du fait que la nature holistique de l'agriculture biologique nécessite davantage de recherche systémique et moins de recherche sur des sujets isolés tels que le contrôle d'un certain ravageur ou le rôle d'un certain engrais biologique.

Comme l'agriculture biologique requiert des connaissances approfondies, on peut penser que la recherche a joué un rôle majeur dans le développement de l'agriculture biologique. Pourtant, il est difficile de trouver quelque indice que la recherche ait en réalité joué un rôle important dans les *premiers* stades de développement. Cependant, il est évident que le secteur biologique dépend des investissements réalisés dans la recherche pour son développement *futur* afin de lui permettre d'augmenter sa productivité, de résoudre certains problèmes avec les ravageurs, etc.

Il existe une forte inertie et parfois une résistance radicale de la part des structures de recherche en place contre l'agriculture biologique. Par conséquent, les fonds et des programmes spéciaux pour l'agriculture biologique sont souvent nécessaires pour s'assurer qu'une attention suffisante est accordée à l'agriculture biologique. Ceci a été la stratégie dans la plupart des pays de l'UE et même après 10 ou 15 ans de recherche sur l'agriculture biologique, les gouvernements continuent à allouer des financements spécifiques pour les programmes de recherche sur l'agriculture biologique. La recherche danoise sur l'agriculture biologique est volontairement décentralisée au sein de tous les instituts de recherche agricoles depuis 1995 et est coordonnée par DARCOF, un centre de recherche collaborant avec l'ensemble des instituts. Il y a eu trois programmes de recherche majeurs sur l'agriculture biologique avec un budget total de plus de 80 millions de dollars US. Des approches similaires ont également été signalées au Costa Rica et en Egypte. De plus, il est nécessaire que la recherche orientée vers la production corresponde aux besoins des producteurs. La définition des priorités de la recherche devrait donc être conduite en collaboration étroite avec le secteur.

Les financements de la recherche et des programmes liés à l'agriculture biologique sont en augmentation dans l'Union Européenne et aux Etats-Unis, même si les gouvernements européens financent davantage de programmes aux domaines d'application plus larges. Les financements européens soutiennent l'innovation en termes de techniques de production, de transformation alimentaire, de marketing alimentaire et de distribution et ont été estimés à 70

à 80 millions d'euros par an de 2003 à 2005. L'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse et le Danemark en ont représenté les 60 %. Au cours de l'année fiscale de 2005, le gouvernement des Etats-Unis a débloqué près de 4,7 millions de dollars pour un seul programme de financement pour la recherche sur l'agriculture biologique. Cette somme a été complétée par d'autres programmes bénéficiant aux agriculteurs biologiques y compris des financements pour la recherche et l'assistance technique par les agences fédérales, étatiques et locales spécialisées dans l'agriculture biologique (Dimitri and Oberholtzer 2005). Le Danemark a mis en place une recherche participative, c'est-à-dire une collaboration entre les chercheurs et les agriculteurs, qui a été généreusement financée. Au Costa Rica, le gouvernement soutient également la recherche participative. L'étude de cas de l'Egypte démontre l'intérêt d'inclure les petits paysans et les connaissances traditionnelles dans la recherche.

Recommandation n° 33 : Des programmes de recherche spéciaux devraient être établis pour l'agriculture biologique et le secteur devrait être impliqué dans l'identification des priorités. La recherche et le développement en agriculture biologique devraient être participatifs, devraient s'appuyer sur les connaissances traditionnelles et les intégrer (lorsque c'est pertinent) et devraient être basés sur les besoins des producteurs.

Les programmes de développement

Dans de nombreux pays en développement, l'aide internationale au développement joue un rôle important dans le développement du secteur agricole, que ce soit au travers de soutiens budgétaires ou au travers de projets et programmes spéciaux. La plupart des recommandations faites ici sont aussi applicables à leurs efforts. L'Egypte compte cinq de ces projets. En Ouganda, le programme de promotion des exportations de produits biologiques africains a travaillé avec plus de 30 000 petits producteurs sur une période de huit ans (EPOPA 2006). La FAO fournit une assistance technique aux gouvernements, comme par exemple à la Tunisie. Le programme I-GO d'IFOAM a organisé des formations et des activités de renforcement des capacités dans de nombreux pays. Les interventions dans le cadre de l'aide internationale au développement couvrent souvent les questions telles que le subventionnement des frais de certification, le conseil technique aux agriculteurs ou aux agents de vulgarisation, les activités de promotion des exportations et le soutien au développement d'organisations d'agriculteurs ou d'agences de certification locales. Dernièrement, il existe un intérêt croissant pour le dialogue politique, comme le montre par exemple, le projet CBTF du PNUE et de la CNUCED en Afrique de l'Est. Dans de nombreux pays en développement, l'aide au développement a soutenu la conception d'un cadre réglementaire pour l'agriculture biologique. De nombreux programmes de développement travaillent en partenariat avec le secteur privé ou les ONG. A propos de l'Ouganda, il a été déclaré que « les initiatives gouvernementales recevant des financements issus du budget national et les initiatives de la société civile recevant des financements des donateurs semblent en grande partie manquer de coordination » (Tumushabe 2006). Les donateurs doivent identifier les initiatives existantes et spécifier dans la conception de leurs projets qu'il doit y avoir des liens ou des interactions directes avec ces initiatives afin d'assurer un développement plus efficace de l'agriculture biologique, d'éviter des frictions concurrentielles inutiles et d'éviter également aux projets de réinventer la roue.

La coopération régionale et internationale

La coopération régionale ou internationale peut avoir du sens dans de nombreux domaines :

- La recherche;
- Le commerce régional;
- L'harmonisation des cahiers des charges;
- Les politiques pour soutenir le développement du secteur biologique;
- La sûreté biologique; et
- Les connaissances traditionnelles.

En participant au comité du Codex Alimentarius sur l'étiquetage, les gouvernements peuvent contribuer au développement d'une base pour établir les équivalences. C'est aussi un moyen pour eux de s'assurer que les normes internationales prennent en considération les conditions de leurs pays et les attentes de leurs producteurs et de leurs consommateurs nationaux. Les gouvernements devraient aussi songer à participer au travail d'IFOAM et à soutenir la participation de leurs secteurs privés dans le travail d'IFOAM. Il existe aussi d'autres traités et processus internationaux qui influencent directement ou indirectement le secteur biologique, comme par exemple l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), la Convention sur la diversité biologique et la CCNUCC. Un gouvernement ayant défini l'agriculture biologique comme un de ses objectifs clefs doit évaluer l'influence de tous ces processus sur l'agriculture biologique.

La FAO, la CNUCED et IFOAM se sont engagés dans un effort ambitieux de réduction des obstacles au commerce international des produits biologiques. Au sein du Groupe de travail international sur l'harmonisation et l'équivalence en agriculture biologique (ITF), les trois organisations ont invité les gouvernements, les organismes du secteur privé et les organisations internationales (telles que l'OCDE, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CENUE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC)) à analyser la situation actuelle (dans la phase d'analyse) et à proposer des solutions (dans la phase de proposition). L'ITF a démarré en 2002 et a organisé plusieurs études et réunions. Il est prématuré d'évaluer quels accords concrets résulteront directement de l'ITF[49], mais il est déjà évident que cette initiative a suscité un dialogue qui influence à la fois les acteurs du secteur privé et les autorités compétentes. L'ITF développe actuellement deux outils : 1) un ensemble commun de critères internationaux pour les organismes certificateurs en agriculture biologique (International Requirements for Organic Certification Bodies (IROCB)) qui doit servir de référence pour l'équivalence, de catalyseur de la convergence des critères et qui pourrait être utilisé pour l'accréditation directe ; et 2) un guide ITF pour l'équivalence. Les gouvernements et le secteur privé devraient songer à participer à ce processus et à utiliser les résultats et les outils de l'ITF (UNCTAD-FAO-IFOAM 2006).

Recommandation 34 : Les gouvernements et le secteur privé devraient participer aux forums internationaux pertinents, tels que le Codex Alimentarius, IFOAM, et l'ITF.

A défaut d'un grand accord international sur les cahiers des charges et la certification, les gouvernements des pays en développement devraient songer à inclure les cahiers de charges et les services de certification biologiques dans les accords de commerce régionaux. Ils

[49] Les accords au sein de l'ITF n'engagent pas les organisations participantes mais peuvent être vus comme des propositions négociées.

devraient apprendre des expériences des autres réglementations et essayer de développer des procédures simples ne créant pas d'obstacles inutiles à la mise en place d'organismes locaux et n'entravant pas le commerce régional. Le développement de cahiers des charges régionaux peut former la base du commerce régional. Il y a aussi de fortes chances qu'il soit plus facile de négocier des accords d'équivalence (avec les pays importateurs de l'OCDE) sur la base d'un cahier des charges régional plutôt que sur la base d'une multitude de cahiers des charges nationaux. Un cahier des charges de l'Afrique de l'Est a été développé par les parties prenantes du secteur biologique y compris les gouvernements et a été adopté par le Conseil des ministres de la communauté d'Afrique de l'Est en 2007[50]. Le Fond international de développement agricole (FIDA), en coopération avec IFOAM, soutient un processus similaire dans les îles du Pacifique. Une coopération technique accrue au niveau régional est aussi possible. En Amérique centrale, il existe une coopération entre les autorités du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua, de Panama et de la République Dominicaine concernant les réglementations sur l'agriculture biologique (Alonso 2005). La FAO soutient un projet régional pour la Bolivie, le Chili, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay qui couvre les domaines de la législation nationale, de l'harmonisation, de la certification et du développement des marchés nationaux.

Recommandation n° 35 : La coopération régionale en matière de commercialisation, des cahiers des charges, de l'évaluation de la conformité et de la recherche et développement devrait être encouragée.

[50] Ce processus a été soutenu par le projet CBTF du PNUE et de la CNUCED et par IFOAM.

Références

Alonso N (2005). "Central American competent authorities establish regional commission for organic agriculture". *The Organic Standard,* issue 46, February 2005.

Ben Kheder M, et Maamer Belkheria S (2006). In *Trade and Environment Review* 2006. UNCTAD/DITC/TED/2005/12, Geneva.

Bowen D (2004). Current mechanisms that enable international trade in organic products. In *Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture, Volume 1. Background papers on the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture.* UNCTAD-FAO-IFOAM (2005). Available from http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm.

Commins K (2004). Overview of current status of standards and conformity assessment systems. In *Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture, Volume 1. Background papers on the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture.* UNCTAD-FAO-IFOAM (2005). Available from http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm

Crucefix D (2005). Experience of equivalence and recognition mechanisms in the regulation of organic agriculture. Paper presented at the ITF meeting 5–7 December in Hammamet, Tunisia. Available from http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm.

Damiani O (2002). Small farmers and organic agriculture: lessons learned from Latin America and the Caribbean. International Fund for Agricultural Development, Rome.

Dimitri C and Oberholtzer L, (2005). Market–Led versus government–facilitated growth: development of the U.S. and EU organic agricultural sectors. WRS-05-05, USDA, Economic Research Service.

Envirocare and Ministry of Agriculture and Food Security (2006). The status of organic agriculture production and trading opportunities in Tanzania. Available from http://www.unep-unctad.org/cbtf.

EPOPA (2006a). Export promotion of organic products from Africa. Available from http://www.epopa.info.

EPOPA (2006b). Organic, non treated and non GMO seed and planting material in Tanzania, Uganda and Zambia. Available from http://www.epopa.info.

EPOPA (2006c). South African organic market study. Available from http://www.epopa.info.

FAO (2002). Organic agriculture, environment and food security. Scialabba N and Hattam C, eds. Rome.

Fonseca MF (2006). Meandering consensus building in Brazil. In *The Organic Standard*, Issue 58, February 2006. Available from http://www.organicstandard.com.

Forss K and Lundström M (2005). An evaluation of the programme "Export Promotion of Organic Products from Africa". Phase II, Sida. Available from http://www.epopa.info.

Giovannucci D (2005). Organic agriculture and poverty reduction in Asia. International Fund for Agricultural Development: Rome.

Giovannucci D (2006). Salient Trends in organic standards: the opportunities and challenges for developing countries. In *Standards and Trade: Challenges and Opportunities for Developing Country Agro-Food Trade*. Washington, DC: World Bank Institute–USAID, Trade Standards Working Group.

Hamm U and Michelsen J (2000). Analysis of the organic food markets in Europe. In *Proceedings of the 13th International Scientific Conference, IFOAM & FIBL*. Basel, Switzerland, pp. 507–510.

Hamm U, Gronefeld F and Haplin D (2002). Analysis of the European market for organic food. OMIaRD, Aberystwyth, United Kingdom.

IFOAM (2004). Workshop on alternatives on certification for organic production. April 2004. Available from http://www.ifoam.org.

IFOAM (2005). Press release, Bonn, Germany, 15 December, 2005 from Biofach America Latina.

Kilcher L, Huber B and Schmid O (2006). Standards and certification. In *The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends*. Helga W and Yussefi M (Eds), Bonn: IFOAM.

Kimemia C, Oyare E (2006). The status of organic agriculture, production and trade in Kenya, January 2006. Available from http://www.unep-unctad.org/cbtf.

KRAV (2005). Press release, 19 Jan 2006, Uppsala. Available from http://www.krav.se.

Lampkin N, Gonzalez V, Wolfert J, Schmid O (2004). Overview about national action plans for organic food and farming. January 2004.

Ong Kung Wai (2006). Equalising export rules in China. In *The Organic Standard*, Issue 59, March 2006. Available from http://www.organicstandard.com.

Pretty J, Brett C, Gee D, Hine R, Mason CF, Morison JIL, Raven H, Rayment M and van der Bijl G. (2000). An assessment of the total external costs of UK agriculture. In *Agricultural Systems* 65 (2), pp. 113–136.

Pretty J and Dobbs TL (2004). Agri–environmental stewardship schemes and multifunctionality. In *Review of Agricultural Economics*, Volume 26, pp. 220–237.

Pretty J, Ball AS, Lang, T, and Morison JIL (2005).

Rundgren G (2002). Is there a need for a regulatory framework? In *The Organic Standard,* Issue 11 March. Available from http://www.organicstandard.com.

Rundgren G (2005). Certified organic: reducing barriers to developing-country exports of conformity assessment services. OECD, Paris.

Taylor A (2007). Overview of the current state of organic agriculture in Kenya, Uganda and the United Republic of Tanzania and the opportunities for regional harmonization. (UNCTAD/DITC/TED/2005/16). Study commissioned by the UNEP–UNCTAD Capacity Building Task Force on Trade, Environment and Development. United Nations, Geneva. Available from http://www.unep-unctad.org/cbtf.

Tegtmeier EM, Duffy MD, (2004). External costs of agricultural production in the United States. In *International Journal of agricultural sustainability.* Vol. 2, No. 1, 2004.

TOS (2004). How to get biological controls approved. In *The Organic Standard*, Issue 43, December 2004. Available from http://www.organicstandard.com.

TOS (2005). The organic certification directory. In *The Organic Standard*, Issue 52, August 2005, Available from http://www.organicstandard.com.

TOS (2006) Bolivia sets up organic development. In *The Organic Standard*, Issue 59, March 2006, Available from http://www.organicstandard.com.

Tumushabe GW, Naluwairo R, Mugyenyi O (2006). The status of organic agriculture, production and trade in Uganda. February 2006. Available from http://www.unep-unctad.org/cbtf.

Twarog S (2006). Organic agriculture: a trade and sustainable development opportunity for developing countries. In *Trade and Environment Review 2006.* (UNCTAD/DITC/TED/2005/12), Geneva.

UNCTAD (2006). *Trade and Environment Review 2006* (UNCTAD/DITC/TED/2005/12), Geneva.

UNCTAD (2007a). Food safety and environmental requirements in export markets – friend or foe for producers of fruit and vegetables in Asian developing countries? Geneva.

UNCTAD (2007b). Codes for good agricultural practices: opportunities and challenges for fruit and vegetable exports from Latin American developing countries: experiences of Argentina, Brazil and Costa Rica. Geneva.

UNCTAD–FAO–IFOAM (2005). Harmonization and equivalence in organic agriculture, Volume 1. Background papers on the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture. Michaud J, Wynen E and Bowen D, eds. Revision March 2005. Bonn, UNCTAD, FAO, IFOAM. (UNCTAD/DITC/TED/2005/4.m) Available from http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm.

UNCTAD-FAO-IFOAM (2006). Strategy on Solutions for Harmonizing International Regulation of Organic Agriculture. Volume 2, Background papers of the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture. New York and Geneva (UNCTAD-FAO-IFOAM. UNCTAD/DITC/TED/2005/15). Available from http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm

UNCTAD–FAO–IFOAM (2007). Harmonization and equivalence in organic agriculture. Volume 3, Background papers of the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture. New York and Geneva, UNCTAD–FAO–IFOAM. (UNCTAD/DITC/TED/2007/1). Available from http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm.

USDA (2005). Philippines organic products. In Organic Market Brief, Washington DC.

Willer H and Yussefi M (2006). The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2006. IFOAM, Bonn and FIBL, Frick 2006.

World Bank (2001). Zambia public expenditure review. World Bank, Washington DC, quoted in Growth and poverty reduction: the role of Agriculture. DFID, Glasgow, 2005.

Annexe 1 : le Chili

Les conditions agricoles

Comme le Chili est très étendu du Nord au Sud, ses paysages varient de déserts arides au Nord à des glaciers venteux et des fjords au Sud. Le pays peut être divisé en sept zones du Nord au Sud : le « Grand Nord » (horticulture, élevage de camélidés), le « Petit Nord » (horticulture, production de pisco, élevage de chèvres, production de fruits), le Centre (horticulture, production de fruits, viniculture et production de vin, cultures annuelles), le Centre-Sud (cultures annuelles, viniculture et production de vin, sylviculture), la Zone frontalière (céréales, élevage et engraissage du bétail, sylviculture), le Sud ou Zone des Lacs (bovins pour la production de lait, sylviculture) et l'Extrême Sud (ovins et bovins, sylviculture).

Au cours des dix dernières années, l'économie du Chili a connu un important processus de transformation dans les secteurs de la production et du commerce. L'agriculture représente 4,5 % du PIB. Au cours des huit dernières années, le Chili a doublé ses exportations alimentaires, atteignant plus de 7 milliards de dollars US en 2004. En 15 ans, la surface en cultures annuelles a diminué de 25 %, alors que la surface en arbres fruitiers et en vignobles a augmenté de 40 % et que la surface en légumes et fleurs a augmenté de 79 %. Le secteur agricole présente encore deux réalités différentes : l'une associée à l'exportation et l'autre orientée vers le marché local et généralement représentée par des petits paysans.

L'agriculture biologique

Il n'existe pas de statistiques officielles pour le secteur biologique. Cependant, il est possible d'obtenir des informations auprès des institutions gouvernementales, des agences de certification et des enquêtes réalisées par l'association chilienne d'agriculture biologique. La surface en agriculture biologique représente 0,44 % de la surface arable totale du pays (5,1 millions d'hectares). En 2004, la surface en bio a atteint les 22 489 hectares, en comptant les surfaces de cueillette sauvage. L'apiculture est aussi un secteur important et l'on compte 18 844 ruches biologiques.

Tableau 3 : Evolution de la surface en agriculture biologique

Secteur	1997/98 (ha.)	1999/00 (ha.)	2002/03 (ha.)
Fruits	566	683	2 311
Vignobles	44	437	1 914
Cultures annuelles et légumes	132	139	1 169
Plantes médicinales, cynorhodon	123	121	358
Autres			55
SOUSTOTAL	1 813	1 920	5 806
Prairies	245	370	2 016
Surface de cueillette sauvage	1 568	1 550	17 968
TOTAL	2 678	3 300	25 790

Source: ODEPA 2005.

Les marchés biologiques

Sur le marché des produits biologiques, les acteurs sont très hétérogènes. Même si les petits agriculteurs sont associés au marché national et les gros agriculteurs au marché d'exportation, il existe des combinaisons différentes. Le marché intérieur est peu développé et la plupart de la production biologique est tournée vers l'exportation. Le marché national est centré autour de la capitale, Santiago. Les obstacles majeurs au développement du marché intérieur sont le manque d'informations des consommateurs et les difficultés à proposer de manière permanente un large éventail de produits au travers des différentes voies de commercialisation. Les produits principaux vendus sur le marché national sont les fruits, les légumes et le vin.

Quelques supermarchés proposent des produits biologiques. Cependant, la diversité et la quantité restent limitées. Les magasins spécialisés, dont la plupart sont à Santiago, ne vendent pas 100 % de produits biologiques : ils vendent aussi des produits considérés comme naturels. Certains producteurs biologiques ont leur propre magasin. Le plus connu est Tierra Viva, un groupe composé de petits agriculteurs biologiques vendant leurs produits via leur propre magasin à Santiago. Enfin, certains agriculteurs vendent leurs produits directement aux consommateurs, soit sur la ferme, soit au travers de systèmes de livraison à domicile.

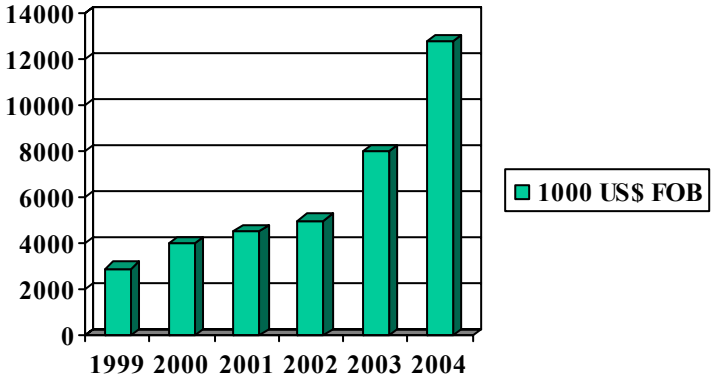
Les marchés d'exportation

La valeur des exportations de produits biologiques en 2004 a atteint les 12 722 978 dollars US (FOB) et se répartissait de la manière suivante : produits frais (51,1 %), produits congelés (28,2 %), produits plus ou moins transformés (13,5 %) et produits secs (7,2 %). Les principaux produits d'exportation en valeur sont les pommes fraîches, les framboises congelées, le vin rouge, les kiwis, les avocats et les myrtilles fraîches.

En 2004, les destinations des produits biologiques chiliens exportés étaient :

- Les Etats-Unis (58,4 %)
- L'Europe (29,4 %)
- Le Japon (5,7 %)
- Le Canada (4,9 %)
- Les autres marchés (1,6 %).

Figure 1 : Evolution des exportations chiliennes de produits biologiques (1999-2004)



Structures de soutien

Il existe des structures de soutien générales pour développer l'agriculture et le secteur biologique peut les utiliser pour développer ses propres activités. Les services principaux que le secteur biologique utilise sont liés à la promotion, au marketing, au soutien des associations biologiques et aux sources d'information. La formation, l'éducation et la vulgarisation sont mises en œuvre par des initiatives privées et publiques au travers de séminaires, de cours, de programmes spécifiques, de la publication de matériels de formation, de visites d'études au Chili ou à l'étranger et de la participation à des salons. La recherche est conduite par les universités et par l'Institut national de recherche agricole. La recherche concernant l'agriculture biologique est très peu développée comparée à la recherche sur les thèmes agricoles conventionnels.

L'organisation du secteur de l'agriculture biologique

L'Association chilienne d'agriculture biologique (AAOCH)[51] a été créée en 1999 pour promouvoir le secteur biologique au Chili. Cette organisation compte de nos jours environ 90 membres comprenant des agriculteurs, des certificateurs, des négociants, des consultants, des étudiants, des professionnels et d'autres personnes. Depuis sa création, AAOCH a été reconnue comme un organe de représentation valide du secteur biologique par les autorités gouvernementales. Une autre initiative intéressante est le réseau de petits agriculteurs créé par l'INDAP qui est l'institution du Ministère de l'agriculture chargée de soutenir les petits agriculteurs.

Réglementation, cahiers des charges et évaluation de la conformité

La certification est conduite par des agences de certification nationales et étrangères. Il existe un système de contrôle gouvernemental qui est volontaire et qui concerne seulement les produits de base destinés à l'exportation. Les produits exportés se conforment aux cahiers des charges exigés par les marchés de destination (NOP, Union Européenne, Japon, etc.).

La Loi sur l'agriculture biologique du Chili a été approuvée par le parlement en Janvier 2006 et le système va changer. La loi établit un système national pour la certification des produits biologiques, requiert l'élaboration de règlements spécifiques, protège l'étiquetage et les termes « biologique » ou « écologique », définit une autorité compétente, évalue et autorise les agences de certification opérant dans le pays, créé un label officiel et établit des sanctions. Les agences de certification opérant au Chili sont :

- Organismes nationaux : Agroeco et CCO
- Organismes étrangers : Argencert, Letis, Lacon, BCS, CERES, IMO, Biocertificación et Ecocert.

Au Chili, la certification collective n'existe pas. Cependant, l'accès des petits agriculteurs à la certification est un sujet en cours de discussion et l'une des options est la certification collective de groupes de petits agriculteurs. Cette question a été prise en compte dans la nouvelle loi.

[51] Site Internet : http://www.agrupacionorganica.cl.

Politique agricole

En 2001, le Ministère de l'agriculture publia un document intitulé « Une politique d'Etat pour l'agriculture chilienne, Période 2001-2010 ». Le document soulignait l'importance de la qualité et de la durabilité en agriculture. Certains aspects importants sont : la mise en œuvre de programmes sur les bonnes pratiques agricoles, la modernisation des systèmes d'inspection (par exemple HACCP), la réglementation de l'utilisation des OGM, l'amélioration de la politique nationale sur les pesticides, le renforcement des mécanismes de traçabilité, le programme national de contrôle des résidus de pesticides et la consolidation du système de production animale sous contrôle officiel. Dans sa politique, le gouvernement mentionne aussi la mise en place d'un système d'indication de la qualité qui permet le développement d'initiatives liées à la production biologique, à la production intégrée, aux appellations d'origine ou autres dénominations liées à des pratiques favorables à l'environnement, aux considérations sociales et aux questions de bien-être animal. Pour atteindre cet objectif, la politique propose d'établir un ensemble de normes, de procédures de certification, de procédures d'accréditation et de vérification et un système de traçabilité. Ce document politique a joué un rôle important comme référence pour le développement de la loi sur l'agriculture biologique et pour la mise en place du système national de certification obligatoire pour les produits biologiques.

Le Chili a pris des mesures de précaution pour l'utilisation des OG M qui sont autorisés seulement pour la multiplication des semences à destination de l'exportation et pour les autres cultures seulement à des fins de recherche. Il est interdit de cultiver des cultures OGM pour d'autres raisons.

Tableau 4 : Vue d'ensemble des politiques et des programmes sur l'agriculture biologique

Thème	Politiques et programmes gouvernementaux
Développement général de l'agriculture biologique et coordination	Le Ministère de l'agriculture a constitué un groupe de travail, avec des acteurs du secteur public et du secteur privé impliqués dans l'agriculture biologique, afin de coordonner les actions pour son développement. Il s'agit principalement d'une instance de discussion et de coordination.
Information	Le Bureau des études et politiques agricoles (ODEPA) produit de l'information et des statistiques sur l'agriculture biologique dans le pays. Cette information est utile pour cerner les tendances mais les données sont encore assez imprécises dans le sens où toutes les sources d'informations ne sont pas prises en compte.
Réglementation, cahiers des charges et certification	Le Ministère de l'agriculture a travaillé avec le secteur privé (AAOCH) pour établir une loi sur l'agriculture biologique au Chili.
Développement du marché d'exportation	ProChile, une agence rattachée au Ministère des affaires étrangères, a soutenu la participation du Chili à BioFach pendant de nombreuses années. Elle fournit aussi des informations sur le marché.

Intrants (semences, plants, agents de contrôle des ravageurs, engrais et irrigation)	Le Service de l'agriculture et de l'élevage s'occupe d'aider les agriculteurs à récupérer la fertilité et la productivité de leurs sols. Récemment, il a intégré les engrais biologiques et les pratiques recommandées par les cahiers des charges biologiques. La Commission chilienne sur l'irrigation a intégré un domaine de travail spécial sur la qualité de l'eau et l'agriculture durable, comprenant l'agriculture biologique.
Recherche	L'Institut national de recherche agricole (INIA) et les universités ont quelques projets de recherche. La Fondation pour l'innovation agricole finance des projets du secteur privé.
Services de vulgarisation	L'INDAP a créé un réseau de petits agriculteurs biologiques et leur fournit un appui technique au travers de services de vulgarisation.
Autres	La corporation de promotion de la production (CORFO) fournit différents produits de soutien institutionnel liés à la promotion de l'investissement, à la finance, à l'innovation, à la qualité et à la productivité. Il n'existe pas de produits spécifiques pour la production biologique mais les agriculteurs biologiques peuvent utiliser les services de la CORFO.

Autres influences politiques, projets et programmes

Il existe un accord entre les gouvernements du Chili et de la Suisse pour le développement d'un projet dans deux régions du Chili. Le but principal du projet est d'obtenir des informations techniques et la validation des systèmes biologiques dans les vignobles et la production laitière. La FAO a un projet régional (Bolivie, Chili, Paraguay, Pérou et Uruguay) qui couvre les domaines de la législation nationale, de la certification, de la commercialisation et de la promotion des produits biologiques sur les marchés nationaux.

Le processus de développement des politiques sur l'agriculture biologique

Les ONG ont été les premières à promouvoir l'agriculture biologique au travers de différents programmes de développement durable. Ces programmes étaient surtout orientés vers les questions telles que la sécurité alimentaire d'autosubsistance dans les zones rurales. L'agriculture biologique n'était pas considérée par le gouvernement comme une activité importante et était considérée comme appropriée seulement pour les petits agriculteurs. Par conséquent, aucune politique n'avait été mise en œuvre pour soutenir le secteur biologique durant les années 80 et une grande partie des années 90. Les premières politiques ont été mises en œuvre lorsque la surface cultivée en bio et les exportations ont augmenté. De nouveaux acteurs sont apparus (agriculteurs de moyenne taille et entreprises) et le secteur privé a commencé à s'organiser.

(a) En 1999, la Norme chilienne de production biologique, NCh 2439, fut publiée. Ce cahier des charges a été développé par un comité technique avec des gens du secteur privé et du secteur public. Il a été mis à jour en 2004. Le cahier des charges a été

volontaire jusqu'à présent mais sous la nouvelle loi il formera la base des exigences techniques de la réglementation.

(b) En 1999, un nouveau comité commença à travailler sur l'écriture de la norme chilienne sur les exigences s'appliquant aux organismes certificateurs certifiant des produits biologiques, NCh 2079.

(c) En 1999, l'Association chilienne d'agriculture biologique, AAOCH fut créée.

(d) En 2000, le Système national pour la certification des produits biologiques de base destinés à l'exportation fut créé. Cette même année, le Chili fit une demande pour être reconnu comme « pays tiers » par l'Union Européenne (cette demande n'a pas encore abouti).

(e) En 2003, le Ministère de l'agriculture commença à écrire la loi chilienne sur l'agriculture biologique et la proposition de loi fut envoyée au Congrès en 2004.

(f) En 2005, la Commission nationale sur l'agriculture biologique fut créée. Il s'agit d'une commission regroupant le secteur privé et le secteur public pour discuter des actions et des politiques en faveur de l'agriculture biologique et pour les coordonner. Il s'agit d'une étape importante car il est possible de guider les actions gouvernementales au travers d'une chaîne de communication directe. Les membres du secteur public appartiennent à différentes institutions et le secteur privé est représenté par AAOCH. Le président de cette commission est le vice-ministre de l'agriculture.

(g) En Janvier 2006, la loi sur l'agriculture biologique approuvée par le Congrès fut publiée.

Opportunités et défis

L'agriculture a une forte opportunité de croissance dans les années à venir car elle a démontré sa viabilité technique et économique. La nouvelle loi sur l'agriculture biologique permettra au gouvernement de jouer un rôle clef dans le contrôle des agences de certification. Elle améliorera la transparence et le marché intérieur sera réglementé, ce qui devrait amener plus de clarté. Cependant, le Chili a encore de nombreux défis à relever : faire fonctionner le nouveau système de contrôle avec une institution gouvernementale comme autorité compétente, développer le marché intérieur, améliorer l'information des consommateurs, la recherche et l'assistance technique, obtenir des statistiques précises sur le secteur biologique, augmenter la surface en agriculture biologique et faire s'impliquer davantage les petits paysans. Pour ce qui est des politiques, il est nécessaire de développer des instruments plus spécifiques pour le soutien des agriculteurs biologiques.

Leçons tirées

La principale leçon tirée de ce processus fut l'importance pour le secteur privé de s'organiser, de façon à pouvoir exprimer clairement ses besoins et à pouvoir faire des propositions consensuelles. Il est également important de créer des plateformes de discussion de façon à établir un programme commun entre les acteurs publics et privés. Les petits secteurs ne reçoivent pas autant de soutien politique que les plus gros secteurs. L'une des façons d'attirer l'intérêt des décideurs politiques est de faire le lien entre l'agriculture biologique et les questions générales agricoles et aussi de faire le lien avec les questions telles que l'environnement, l'agriculture durable et la qualité alimentaire.

Annexe 2 : le Costa Rica

Les conditions agricoles

Le Costa Rica s'étend sur un territoire de 51 100 km^2. 25,2 % de ce territoire (1 288 565 ha) sont dédiés à des zones protégées ou à des réserves écologiques et 25,6 % (1 308 160 ha) à l'agriculture. Le Costa Rica est un pays bien connu pour son énorme biodiversité (environ 4 % de la biodiversité mondiale totale), ce qui rend possible la production d'un large éventail de cultures, depuis les céréales jusqu'aux légumes et aux fruits, dont la plupart sont produits par de petits agriculteurs pour le marché local.

En 2003, l'agriculture représentait directement 10,2 % du PIB et sa contribution réelle était estimée à 32,5 %[52]. Cette même année, les cultures d'exportation représentaient 76 % de la valeur agricole totale. Les produits d'exportation principaux étaient les bananes, les ananas, le café, les préparations alimentaires, les plantes ornementales, les melons, l'huile de palme, les produits marins, la viande bovine et le sucre. Sont impliqués dans la production de cultures d'exportation à la fois les grandes exploitations et les petits agriculteurs (souvent organisés sous forme d'associations) mais l'activité exportatrice est surtout contrôlée par les grosses exploitations.

L'agriculture biologique

Pour ce qui est de l'agriculture biologique, en 2004 on comptait 10 800 ha, appartenant à 3 495 agriculteurs, certifiés en agriculture biologique et enregistrés en tant que tel dans le registre officiel du Bureau d'enregistrement et d'accréditation en agriculture biologique du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG). Cette surface représentait 2,42 % de la surface totale cultivée. Au cours des cinq dernières années, cette proportion n'a fait qu'augmenter.

Tableau 5 : Surface cultivée certifiée en bio au Costa Rica, comparée à la surface totale cultivée, 2000–2004

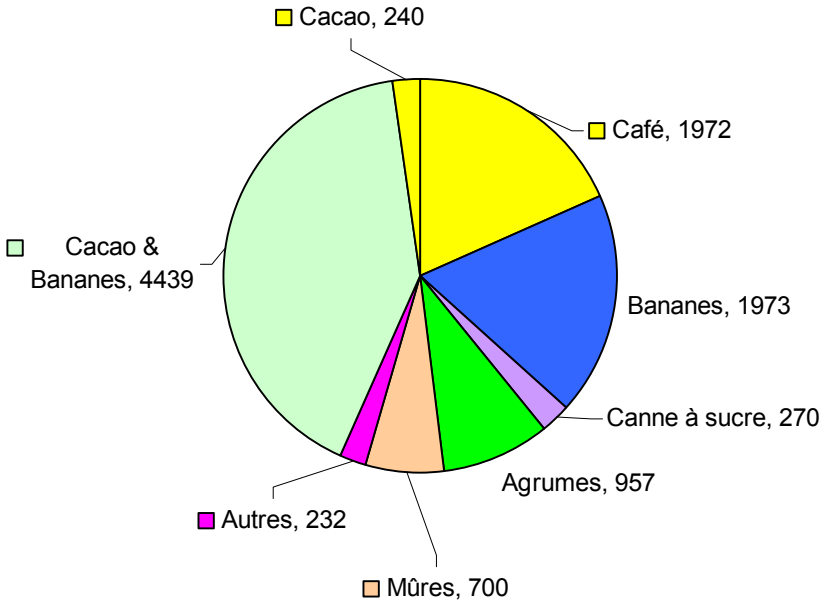
Année	Nb d'ha certifiés en bio	Surface totale cultivée	Part de la surface biologique sur la surface totale cultivée
2000	8 606	448 453	1.92%
2001	8 870	440 435	2.01%
2002	9 003	435 514	2.06%
2003	9 100	438 967	2.07%
2004	10 800	444 783	2.42%

Source: PNAO-MAG, 2005.

[52] IICA, 2003. La Real Contribución de la Agricultura a la Economía. Dans cette étude une matrice de comptabilité sociale fut utilisée pour déterminer les effets directs et indirects de l'activité agricole sur les autres secteurs de l'économie nationale.

Au Costa Rica, l'agriculture biologique commerciale est en croissance douce depuis la fin des années 80. Environ 85 % des agriculteurs biologiques certifiés et probablement 100 % des agriculteurs biologiques non certifiés ont de petites et moyennes exploitations (en moyenne, 2 à 3 ha par agriculteur) dont la plupart, aidés par des ONG ou organisés en associations de producteurs ou en coopératives, contrôlent l'ensemble de la chaîne de production (depuis la ferme jusqu'au marché), avec quelques exceptions dans les marchés d'exportation. Parmi les petits agriculteurs biologiques, nombreux sont ceux qui travaillent selon l'approche de l'agriculture dite « intégrale » qui met l'accent sur la sécurité alimentaire familiale et l'autosuffisance. Ces agriculteurs vendent en général leur surplus de production sur le marché de producteurs le plus proche. Il n'existe pour l'instant pas de production animale certifiée.

Figure 2 : Distribution de la production biologique certifiée au Costa Rica (en ha)



Les marchés biologiques

Les premiers produits biologiques ont été les légumes pour le marché national et la purée de bananes biologiques exportée vers l'Allemagne. Mis à part les légumes, les tubercules, le riz et les plantes médicinales qui, en 2004, représentaient moins de 1 % du total des produits certifiés, la plupart de la production certifiée est destinée aux marchés d'exportation. Les principaux produits biologiques exportés actuellement sont le café, les bananes (écrasées pour l'alimentation pour bébés et séchées), le cacao, le jus et le concentré d'orange, les mûres, les ananas, le sucre non raffiné, l'aloe et autres plantes médicinales. En plus de ces produits, il est possible de trouver quasiment n'importe quel produit de consommation régulière sur le marché national, y compris des produits animaux, même si beaucoup ne sont pas certifiés mais reçoivent le soutien d'ONG ou sont vendus au niveau communautaire. Comme la réglementation sur la commercialisation des produits biologiques rend obligatoire la certification, ces produits ne sont pas vendus ou étiquetés en tant que produits biologiques. La plupart sont vendus via des situations de vente directe.

Les principaux marchés d'exportation sont les Etats-Unis, l'Europe et le Japon. Il n'existe pas de données officielles sur la taille du marché des exportations de produits biologiques mais

l'un des organismes certificateurs principaux (EcoLogica) a calculé que la valeur des exportations vers les Etats-Unis et l'Europe en 2003 était de 10 millions de dollars US. Les acteurs du marché d'exportation sont à la fois des petits agriculteurs, organisés en associations de producteurs ou en coopératives, et des grosses exploitations ou même des sociétés transnationales (dans le cas des ananas, du jus d'orange et d'une partie des exportations de bananes, de sucre et de cacao). Les grosses exploitations exportant des produits biologiques peuvent avoir ou non leur propre production, mais en général elles achètent la plupart de leurs produits à des producteurs de petite et moyenne taille. Parfois ces gros exportateurs paient pour la certification et empêchent de ce fait leurs producteurs de vendre à d'autres acheteurs.

Concernant le marché intérieur, les ventes au sein de la communauté locale, les marchés de producteurs hebdomadaires dans différentes régions et les supermarchés sont les principaux points de vente. Le marché national est encore très limité mais est en croissance rapide depuis les cinq ou six dernières années. Aucune donnée confirmée n'est disponible, mais il est clair que le marché national des produits biologiques est actuellement en forte expansion. En 2003, EcoLogica avait calculé que les ventes nationales de produits biologiques s'élevaient à 1,5 millions de dollars US. Il y a trois ou quatre ans, il existait seulement trois endroits où les consommateurs nationaux pouvaient acheter des produits biologiques et tous étaient situés dans la capitale. Aujourd'hui, il existe au moins 15 endroits différents et nombre d'entre eux sont situés dans d'autres villes ou dans des zones rurales.

La principale contrainte à la croissance du marché intérieur est la faiblesse de l'offre. L'une des chaînes de supermarchés offrant des produits biologiques certifiés a déclaré que sa demande est seulement satisfaite à 50 % mais que la chaîne n'arrive pas à trouver de nouveaux fournisseurs. Une des raisons est que de nombreux agriculteurs biologiques, en plus d'avoir de très petites exploitations, sont dispersés sur l'ensemble du pays et il n'est donc pas rentable de collecter et de distribuer leur production dans les points de vente principaux. Par conséquent, de nombreux agriculteurs choisissent de vendre leurs produits au sein de leur communauté, où ils obtiennent de meilleurs prix grâce aux ventes directes et n'ont pas forcément besoin d'encourir des frais de certification.

Structures de soutien

Au Costa Rica, la formation des agriculteurs est offerte par différents acteurs. L'Institut national de formation (INA), un centre de formation technique gouvernemental couvrant l'ensemble du territoire national, offre des formations théoriques et pratiques sur un large éventail de thèmes liés à l'agriculture biologique. Cet institut a un centre de formation sur l'agriculture biologique qui forme les agriculteurs depuis 1998 à la fois sur les technologies de base et sur les technologies plus avancées, telles que la fabrication du composte ou les méthodes de contrôle biologique développées sur la ferme. L'Université nationale offre un diplôme de Master en agroécologie. L'Université du Costa Rica a développé un programme sur l'agriculture biologique qui mène des recherches, fournit un cours optionnel de base aux étudiants ingénieurs en agriculture et est en train de développer un diplôme de Master sur l'agriculture biologique qui devrait démarrer en 2006. La Escuela Agrícola para la Región del Trópico Húmedo (EARTH), une université semi privée spécialisée dans l'agriculture durable, possède une ferme didactique et enseigne l'agriculture biologique aux étudiants ingénieurs en agriculture et aux agriculteurs. Le Centro Agronomico Tropical de Investigación y Enseñanza a un programme sur le café biologique comprenant recherche et formation et l'Institut technologique de Costa Rica conduit également des recherches et des formations centrées sur les méthodes de fertilisation biologiques dans l'un de ses centres régionaux.

Au niveau gouvernemental, l'Institut pour l'innovation et le transfert des technologies agricoles (INTA), récemment créé, est chargé de l'ensemble de la recherche agricole. Bien que la plupart des chercheurs de l'INTA ne soient pas formés à l'agriculture biologique et qu'il n'existe pas encore de programme spécifique à ce sujet, il existe un intérêt pour cette question et des recherches de petite ampleur. Des publications sur l'agriculture biologiques ont été produites au cours des deux dernières années.

Au sein du MAG, deux services sont spécialisés dans l'agriculture biologique : le Programme national sur l'agriculture biologique (PNAO)[53], chargé de proposer des services d'appui et de promotion et le Bureau technique pour l'accréditation et l'enregistrement en agriculture biologique (GTARAO)[54], en charge de gérer le système national de garantie biologique. Ces deux services travaillent sous la Direction de la protection phytosanitaire. En 1999, le PNAO a mis en place un groupe de travail inter-secteurs sur la recherche et le transfert de technologies pour l'agriculture biologique, intitulé le PITTA-P.O.[55] qui comprend des représentants des universités principales, des associations d'agriculteurs biologiques, des ONG et du secteur publique. Le PITTA-P.O. promeut une approche de recherche participative sur la ferme et l'une de ses activités principales est l'organisation de réunions sur l'échange de technologies sur l'agriculture biologique au niveau national tout au long de l'année.

La vulgarisation est principalement conduite par le Programme de vulgarisation national du MAG qui fournit des services de vulgarisation dans plus de 90 zones à travers le pays. Le PNAO a un coordinateur pour l'agriculture biologique dans chaque région du pays, huit au total et a, au cours des deux dernières années, fait des efforts pour former un groupe d'environ 25 agents de vulgarisation issus de différentes régions. Ces efforts sont encore largement insuffisants comparés à la demande actuelle des agriculteurs en formation et en services de conseils en agriculture biologique.

L'organisation du secteur de l'agriculture biologique

Les petits agriculteurs et les ONG ont été les premiers acteurs à s'impliquer dans l'agriculture biologique. Le mouvement biologique national, maintenant organisé au sein de l'association MAOCO (Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense), s'est développé au cours des 10 à 15 dernières années. Certains acteurs du secteur académique, ainsi que des exportateurs et des organismes certificateurs, ont aussi joué un rôle important. La coordination entre les différents acteurs et le soutien limité des institutions gouvernementales ont compté parmi les principaux défis depuis la fin des années 90. Cependant, au cours des 7 dernières années, le secteur public s'est impliqué de façon plus active, ce qui a renforcé considérablement le mouvement bio dans lequel le gouvernement est un acteur parmi d'autres.

Réglementation, cahiers des charges et évaluation de la conformité

Le système national de garantie biologique est géré par le Bureau technique pour l'accréditation et l'enregistrement en agriculture biologique (GTARAO). Les principales fonctions que remplit le GTARAO sont : (a) accréditer les organismes certificateurs, (b) maintenir un registre des organismes certificateurs, des inspecteurs et des agriculteurs, transformateurs et autres opérateurs certifiés et (c) superviser et auditer l'ensemble du

[53] Programa Nacional de Agricultura Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
[54] Gerencia Técnica de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
[55] Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Producción Orgánica.

système. Pour cela, le GTARAO base son travail sur la législation nationale définie dans les lois et règlements suivants : loi environnementale n° 7554 de 1995, la loi de protection phytosanitaire n° 7664 de 1997 et son règlement, et enfin le cahier des charges national pour la production biologique contenu dans le décret n° 29782 de 2001[56] du règlement sur l'agriculture biologique. La conformité avec les procédures définies dans la norme ISO 65 est un pré requis pour l'accréditation.

Le Costa Rica a été inclus dans la liste des « pays tiers » de l'Union Européenne en mars 2003. Il est aussi approuvé par la Suisse pour les importations de produits biologiques. Les processus pour obtenir l'équivalence avec les Etats-Unis et le Japon ont été entamés.

Il existe actuellement deux organismes certificateurs nationaux (Ecologica et AIMCOPOP) et quatre organismes certificateurs internationaux (BCS Oko Garantie, OCIA, Ecocert et SKAL) accrédités par le GTARAO. Les organismes certificateurs doivent se conformer au minimum au cahier des charges national mais sont aussi autorisés à certifier selon des cahiers des charges plus stricts. Sur la base du nombre de clients, EcoLogica est le certificateur principal, contrôlant environ 65 % des clients. EcoLogica et BCS sont les seuls accrédités par le gouvernement pour l'exportation vers l'UE et tous, sauf AIMCOPOP, ont obtenu l'accréditation du programme NOP des Etats-Unis. Un label national pour englober toute la certification accréditée sur le plan national a été développé par le GTARAO et peut être utilisé gratuitement par les agriculteurs et les exportateurs. Il n'est cependant pas très reconnu pour l'instant.

Pour le marché intérieur, la certification en conformité avec le cahier des charges national est obligatoire et peut être conduite par n'importe lequel des organismes certificateurs accrédités. Au Costa Rica, la plupart de la certification des petites et moyennes exploitations est organisée au travers de la certification collective[57]. Il s'agit de la seule option faisable pour les petits agriculteurs en termes de coûts mais, même dans ce cas, ce n'est pas toujours une option « low-cost » car de nombreux coûts indirects tels que la formation du groupe et la gestion du système de contrôle interne s'ajoutent aux coûts directs qui sont souvent trop élevés, notamment si le groupe est de petite taille. Comme exemple de coût direct, si EcoLogica certifie un groupe de 1 000 agriculteurs, chacun devra payer approximativement 10 dollars US, mais si le groupe est composé de seulement 10 agriculteurs, chacun devra payer environ 150 dollars US et, de plus, chacun des groupes devra payer l'équivalent de 0,25 % des ventes brutes annuelles de produits agricoles.

D'autres options telles que les systèmes de garantie participatifs sont en cours de développement par un comité comprenant des membres de MAOCO et d'agriculteurs dans quelques régions.

Politique agricole

La politique agricole générale

Les pesticides sont taxés au Costa Rica depuis de nombreuses années et le revenu de ces taxes finance une grosse partie du budget de la Direction de protection phytosanitaire du Ministère de l'agriculture. En ce qui concerne les OGM, les politiques nationales sont assez prudentes et

[56] Ce décret modifie les lois No. 25834 de 1997 et 29067 de 2000.
[57] Dans laquelle les agriculteurs sont organisés en groupes et utilisent des systèmes de contrôle interne.

expriment des inquiétudes sur les effets négatifs possibles sur la biodiversité, l'environnement et la santé. Cependant, en pratique, les mécanismes pour le développement d'activités liées aux OGM (recherche, essais, production de semences, commercialisation, etc.) sont développés par le service technique sur la biotechnologie de la Direction de protection phytosanitaire.

Le document principal contenant les politiques agricoles actuelles est intitulé « Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense 2002-2006 » (Politiques pour le secteur agricole costaricain 2002-2006) et il contient un vaste éventail de politiques tournées vers le soutien au développement de quatre aspects prioritaires : (a) renforcement de la compétitivité du secteur agricole, (b) développement des capacités humaines et des opportunités pour l'agriculture dans les zones rurales, (c) harmonie entre l'agriculture et l'environnement et (d) modernisation des services institutionnels.

Les politiques et les programmes sur l'agriculture biologique

Avec la politique mentionnée ci-dessus, pour la première fois les politiques agricoles officielles incluent plusieurs actions pour promouvoir et soutenir le développement de l'agriculture biologique. Ces actions sont incluses dans le chapitre sur l'harmonie entre l'agriculture et l'environnement, avec notamment la promotion des pratiques agricoles indigènes, la protection et l'accroissement de la biodiversité agricole, la réduction de l'utilisation des pesticides contaminants, la promotion de la production de semences indigènes, le soutien aux alternatives de certification et le soutien à la conversion. En pratique, la mise en œuvre de ces politiques générales a été limitée par la rareté des ressources disponibles dans le secteur public.

Les politiques et les programmes gouvernementaux sur l'agriculture biologique sont surtout promus par le Programme national sur l'agriculture biologique du ministère de l'agriculture et de l'élevage (PNAO). Il s'agit d'un bureau de coordination dont l'objectif principal est de soutenir et de promouvoir la production, la transformation, le commerce international et la commercialisation locale des produits biologiques. Le PNAO, composé d'un petit nombre d'employés au bureau central et de son budget correspondant, ainsi que de huit coordinateurs régionaux pour l'agriculture biologique issus du programme national de vulgarisation, développe des activités de diagnostic au niveau national de façon à identifier les besoins des agriculteurs biologiques. Il travaille en coordination avec les institutions publiques et les institutions privées, ainsi qu'avec les organisations de coopération financière et technique soutenant l'agriculture, pour s'assurer que les agriculteurs biologiques ont accès au minimum aux mêmes services que les agriculteurs conventionnels.

Depuis 1999, les tâches les plus importantes menées par le PNAO ont été, entre autres, de soutenir et de renforcer le mouvement biologique national (MAOCO), de sensibiliser à l'agriculture biologique à la fois le personnel des structures gouvernementales et le grand public et de promouvoir le développement de politiques appropriées. Grâce à ces efforts, les politiques agricoles nationales officielles incluent maintenant l'agriculture biologique comme un thème prioritaire et MAOCO est actuellement reconnu par le gouvernement et par les médias comme la référence principale en ce qui concerne le développement de l'agriculture biologique.

Tableau 6 : Vue d'ensemble des programmes gouvernement aux sur l'agriculture biologique

Thème	Politique et programmes gouvernementaux
Sensibilisation générale aux mérites de l'agriculture biologique	Le PNAO développe et distribue des matériels, des articles, des présentations et des rapports à destination des décideurs politiques et des médias. Des ateliers de formation ont été organisés pour les médias nationaux.
Réglementation, cahiers des charges et certification	Un système national de garantie a été établi et est géré avec succès par le GTARAO.
Marché intérieur	Le PNAO coordonne les actions avec les supermarchés et les marchés de producteurs pour faciliter l'intégration de nouveaux fournisseurs dans ces marchés. Il existe aussi un soutien financier significatif pour les activités de promotion telles que les salons et festivals nationaux.
Marché d'exportation	Le PROCOMER (Bureau national de promotion des exportations) et le PNAO soutiennent la participation d'agriculteurs biologiques au salon BioFach.
Transformation	Le Conseil de production national (CNP), en partenariat avec les chercheurs du Centre pour la recherche en technologies alimentaires (CITA) de l'université du Costa Rica, soutient les agriculteurs biologiques dans le développement de méthodes de transformation alimentaire simples.
Production	Des informations sur les méthodes de production biologiques sont disponibles au travers du PNAO et de ses coordinateurs régionaux pour l'agriculture biologique. Un programme intitulé le Programme pour la promotion de la production agricole durable (PFPAS), comprenant un financement de la banque de développement interaméricaine (IDB) et du MAG de 14 millions de dollars US destinés à des aides au crédit, des formations et des études sur l'agriculture durable et biologique, a récemment été approuvé par le congrès national.
Intrants (semences, plants, agents de contrôle des ravageurs et maladies, et engrais)	Une assistance technique sur le contrôle naturel des ravageurs et maladies est disponible auprès du laboratoire de contrôle biologique de l'INTA, ainsi que de l'INA. Le PNAO fournit de l'information sur les méthodes de contrôle biologique et sur les engrais biologiques. Le PNAO soutient le développement de réseaux locaux d'échange de semences fermières.
Recherche	Certains petits projets de recherche ont été développés par l'INTA. Le PITTA-P.O. promeut les activités d'échanges sur les expérimentations paysannes.
Services de vulgarisation	Le PNAO a soutenu la formation d'un groupe d'environ 25 agents de vulgarisation spécialisés dans les méthodes de production biologiques. Certains d'entre eux fournissent une

	assistance technique et des formations aux petits agriculteurs et à leurs collègues.
Autres	Au travers d'une coopération entre les ministères de l'agriculture, de l'éducation et de la santé, un programme pour inclure l'enseignement de l'agriculture biologique et la mise en place de potagers biologiques dans les écoles a été mis en œuvre au cours des trois dernières années.

Influence des autres politiques, projets et programmes

Le secteur de la coopération internationale en général, et notamment au travers d'ONG comme VECO (Belgique) ou HIVOS (Pays-Bas) ou de programmes des Nations Unies tels que le Small Donations Programme du GEF (Global Environment Facility du Programme des Nations Unies pour le Développement, PNUD-GEF), soutient des projets portés par les associations de petits agriculteurs, les ONG et plus récemment un projet de renforcement organisationnel de MAOCO. L'Institut interaméricain pour la coopération agricole (IICA) a fourni un soutien technique pour l'information et l'organisation des activités. Au niveau national, le programme social et environnemental de l'Eglise Catholique (Pastoral Social) propose des formations, produit du matériel d'information et soutient des activités communautaires de mise en réseau dans différentes régions du pays. Dans le secteur financier national, la *Banco Popular,* une banque publique nationale, a récemment développé un partenariat avec MAOCO pour développer des produits financiers adaptés aux besoins du secteur biologique.

Le processus de développement des politiques sur l'agriculture biologique

Dans le processus de développement des politiques gouvernementales sur l'agriculture biologique, il y a eu des forces motrices « internes » et « externes » travaillant dans la même direction. Les forces motrices internes comptaient principalement le personnel du Programme national sur l'agriculture biologique qui, depuis 1999 pouvait compter sur un appui politique du plus haut niveau et sur quelques alliés au sein du secteur public (principalement des professionnels agricoles et des agents de vulgarisation intéressés par l'agriculture biologique sur le plan personnel). Les forces motrices externes venaient des ONG, des groupes d'agriculteurs et du secteur de la coopération internationale qui étaient disposés à développer une alliance informelle avec le PNAO afin de travailler à des objectifs et propositions communs.

Un groupe d'ONG, d'associations d'agriculteurs et de représentants du secteur public, avec le soutien de la coopération internationale, mena un processus de consultation pour développer un plan d'action concerté sur le long terme, aux niveaux régional et national, qui donna lieu à la Stratégie nationale de promotion de l'agriculture biologique. Ce processus, dans lequel plus de 1,500 agriculteurs de quelques 50 organisations de par le pays participèrent, a été la base de la formation de MAOCO. Cette organisation a été capable d'influencer les politiques régionales et nationales. MAOCO a également mené un processus participatif pour l'élaboration d'une loi pour le soutien et la promotion de l'agriculture biologique, loi qui est actuellement en cours de discussion à l'Assemblée Nationale Législative.

Le plan d'action proposait des partenariats entre les institutions publiques et privées pour tenter de résoudre les problèmes principaux identifiés. En termes de mise en œuvre, certaines des activités principales dans ce plan d'action comprennent, sous la coordination du PNAO :

1. Le développement et la mise à disposition d'informations générales à destination des décideurs politiques sous la forme de matériels imprimés, de présentations et d'un site Internet.
2. Renforcer le PNAO en nommant des coordinateurs régionaux et l'inscription de l'agriculture biologique dans les priorités gouvernementales et dans les processus de planification.
3. Le soutien à la recherche, l'expérimentation et le transfert de technologie au travers de la création du PITTA-P.O.
4. La promotion de l'agriculture biologique au travers des médias, de réunions avec les décideurs politiques et d'activités avec les consommateurs.
5. Le soutien à MAOCO et au processus de développement de la stratégie nationale.
6. Le soutien aux projets de production régionale en coordination avec les agences de coopération nationales et internationales.
7. Le développement d'initiatives sur l'agriculture biologique dans les écoles.
8. Le soutien à la participation au salon BioFach en Allemagne.

Opportunités et défis

Certaines des opportunités les plus intéressantes pour le développement de l'agriculture biologique au Costa Rica constituent également les défis principaux. Pour en citer deux, il s'agit notamment de la capacité à tirer parti de la reconnaissance internationale du système national de garantie biologique, de façon à pénétrer encore davantage les marchés internationaux et également de la capacité à tirer parti de la croissance rapide du marché national pour promouvoir la commercialisation locale des produits biologiques.

Le défi est de développer les conditions adéquates pour augmenter la production actuelle. Ceci est bien sûr lié à d'autres défis tels que le renforcement de la capacité technique des services de vulgarisation, le développement d'aides et de produits financiers appropriés, le renforcement des organisations de petits et moyens agriculteurs et la conception de solutions efficaces pour soutenir les agriculteurs pendant la période de conversion. De façon générale, les politiques mises en place, ainsi que celles préconisées actuellement par MAOCO, semblent aller dans la bonne direction. La contrainte principale semble être le manque de ressources humaines et financières disponibles qui rend difficile la mise en œuvre complète des politiques au rythme rapide et soutenu désiré.

Leçons tirées

Bien que des investissements aient été faits, par les secteurs public, privé, et de la coopération internationale, pour le développement de politiques soutenant l'agriculture biologique au Costa Rica (notamment pour la mise en œuvre du système de garantie biologique et plus récemment du renforcement de MAOCO), à ce jour, les progrès dans le développement des politiques sur l'agriculture biologique ont surtout été le résultat d'alliances public - privé plutôt que de projets de développement des politiques abondamment financés. De ce fait, le processus de développement des politiques risque de prendre plus de temps, mais d'un autre

coté, il est certainement plus participatif et concerté. La plupart des acteurs intéressés ont participé au processus et, par conséquent, sont disposés à défendre et à soutenir ces politiques, ce qui devrait apporter de la durabilité et de la stabilité aux propositions ainsi qu'aux processus organisationnels qui y sont liés. Ceci est particulièrement important dans le cas du développement de politiques sur l'agriculture biologique car ce concept a été tout d'abord développé par le secteur privé et de nombreuses personnes considèrent que l'implication du gouvernement risque de faire se perdre l'orientation et les objectifs originels. Le processus de développement des politiques au Costa Rica montre que cela n'est pas forcément le cas, du moment que des partenariats peuvent être développés entre les acteurs des secteurs privé et public et que l'on accorde suffisamment de temps au processus de développement des politiques pour permettre une approche transparente et largement participative.

Annexe 3 : Le Danemark

Conditions agricoles

Le Danemark a un climat tempéré, particulièrement propice à la culture des céréales (blé et orge) qui occupent 60 % de la surface agricole. La plupart des céréales sont utilisées pour l'industrie du porc et 23 millions de porcs sont produits pour l'abattage chaque année, dont les trois quarts sont exportés. La production laitière est aussi un secteur important, à la fois pour le marché intérieur et pour l'exportation. Au total, les deux tiers de la production agricole sont exportés, ce qui représente 7 % des exportations danoises totales. L'agriculture représente 2,7 % du PIB[58], 62 % de la surface danoise est cultivée et la proportion de terres à faibles rendements est faible.

Pendant des siècles, l'agriculture a représenté le secteur principal au Danemark et, même si l'impact de l'agriculture sur l'économie danoise est en diminution, elle joue encore un rôle vital. Le nombre de fermes a rapidement diminué avec l'augmentation de la taille des exploitations et le report des emplois du secteur primaire de l'agriculture vers l'industrie de la transformation. Peu de fermes sont en fermage et la majorité des entreprises au sein du secteur alimentaire danois sont des coopératives appartenant aux agriculteurs et gérés par eux-mêmes[59].

L'agriculture biologique

Six pourcents de la surface agricole est gérée selon les méthodes biologiques. La taille moyenne d'une exploitation biologique (50,6 ha) est légèrement plus petite que pour l'agriculture conventionnelle (54,5 ha) mais il existe de nombreuses petites exploitations biologiques ainsi que des grosses (> 100 ha). Les producteurs de porcs biologiques sont peu nombreux comparés aux producteurs conventionnels mais la proportion d'exploitations laitières biologique est élevée.

Tableau 7 : Développement de la surface et du nombre d'exploitations biologiques entre 1989 et 2004[60]

Année	Nombre d'exploitations	Surface en bio	% par rapport au conventionnel
1989	401	9 554	0.4%
1990	523	11 581	0.4%
1991	672	17 963	0.7%
1992	675	18 653	0.7%
1993	640	20 090	0.8%
1994	677	21 145	0.8%
1995	1 050	40 884	1.5%

[58] Statistisk tiårsoversigt 2005. Danmarks Statistik 2005. DK.
[59] Danish Agriculture at home and abroad. Danish Agricultural Council 2005 (www.landbrugsraadet.dk).
[60] Statistik over økologiske jordbrugsbedrifter 2004. Plantedirektoratet juli 2005. DK.

1996	1 166	46 171	1.7%
1997	1 617	64 329	2.4%
1998	2 228	99 163	3.7%
1999	3 099	146 685	5.5%
2000	3 466	165 258	6.2%
2001	3 525	173 497	6.5%
2002	3 714	178 359	6.6%
2003	3 510	168 022	6.3%
2004	3 166	160 209	6.0%

Les marchés biologiques

L'agriculture biologique au Danemark s'est d'abord développée pour le marché intérieur. Au début, il s'agissait surtout des légumes qui étaient vendus à la ferme ou sur les marchés de producteurs. La situation est très différente aujourd'hui, avec 85 % des produits biologiques vendus en supermarchés. En 1982, les premiers légumes étaient vendus dans les magasins de détail Coop et en 1988 le premier lait frais biologique a été mis sur le marché par des agriculteurs biologiques et biodynamiques. Les ventes ont progressé lentement jusqu'en 1993, une année tournant pour le secteur biologique, durant laquelle un effort intensif de marketing combiné à une baisse du prix des produits biologiques et soutenu par une sensibilité croissante du public et des politiques aux questions environnementales a provoqué l'essor du marché. Ces dernières années, de nouvelles formes d'approche du consommateur se sont développées, en particulier un grand système de commandes de paniers par Internet qui s'est développé avec succès.

Depuis, le marché intérieur a connu une croissance rapide, atteignant les 5 %[61] du chiffre d'affaire total des produits alimentaires au Danemark. Des produits biologiques sont maintenant en vente dans presque tous les magasins alimentaires au Danemark. Le label biologique danois est reconnu par 93 %[62] des consommateurs et 81 % font confiance au label. Cependant, ces dernières années, la croissance s'est ralentie. La part de marché des produits biologiques diffère grandement selon les différents produits.

Tableau 8 : Part de marché des principaux produits biologiques (2004)[63]

Produit	Part des produits biologiques sur le marché total
Flocons d'avoine	26.6%
Lait	27.9%
Œufs	17.2%
Pâtes fraîches	17.2%
Carottes	16.5%
Farine de blé	9.6%
Beurre	5.8%
Café	3.2%
Pommes de terre	3.0%
Viande	1.7%
Porc	0.4%

[61] En 2002. Source: GfK ConsumerScan 1999-2002, GfK Danemark.

[62] Wier, M. and Andersen, L. Mørch (2003) Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut Forbrugernes efterspørgsel efter økologiske fødevarer.

[63] Source: GfK ConsumerScan consumer panel, publié sur www.alt-om-okologi.dk.

Le marché d'exportation

Avec la croissance de la production, la nécessité d'exporter une partie de la production biologique danoise a commencé à se faire sentir. L'association nationale pour l'agriculture biologique, les exportateurs et les négociants initièrent un effort ciblé sur l'exportation (soutenu par des financements du gouvernement) vers le Royaume-Uni, la Suède et l'Allemagne. En 2003, la valeur totale des exportations de produits biologiques s'élevait à 39 millions de dollars US. Les produits principaux sont les produits laitiers, les produits alimentaires de base et les spécialités. Les produits biologiques sont en général plus fins que les produits conventionnels destinés à l'exportation. Malgré un effort important, les exportations ont diminué légèrement ces dernières années. En particulier, les difficultés à accéder aux labels privés[64] utilisés dans les marchés cibles se révèlent un obstacle important à l'exportation et le gouvernement a consacré une partie de ses ressources à trouver des accords de reconnaissance avec les labels privés les plus importants. A défaut d'un accord d'équivalence entre l'UE et les Etats-Unis pour les produits biologiques, le Danemark a négocié directement avec les Etats-Unis et est maintenant reconnu par eux pour la certification selon le NOP.

Recherche

La recherche et le développement ont été les priorités principales du soutien gouvernemental pour le développement de l'agriculture biologique au Danemark. La recherche danoise sur l'agriculture biologique a été volontairement décentralisée dans tous les instituts de recherche agricole depuis 1995 et est coordonnée par DARCOF, un centre de recherche travaillant en collaboration avec les autres instituts. Il y a eu trois programmes majeurs de recherche sur l'agriculture biologique, avec un budget total de plus de 80 millions de dollars US. Récemment, l'Union Européenne a financé un nombre croissant de projets[65].

La recherche issue de la base

L'association danoise pour l'agriculture biologique (LOJ) a lancé l'idée de développer des projets au plus près des pratiques agricoles actuelles. Ce type de recherche pourrait être un outil pour encourager les agriculteurs à surmonter les défis qu'ils rencontrent au niveau de la production, par exemple dans le secteur de l'élevage, et devrait donner des résultats plus rapides que les projets de recherche traditionnels. Le but est de stimuler la mise en place d'un environnement innovant parmi les agriculteurs biologiques et de s'assurer que les idées et les résultats utilisables par d'autres agriculteurs soient décrits et examinés plus en détail. Dans ce type de recherche, les agriculteurs lancent les idées mais le projet est mené en dialogue avec les chercheurs qui en même temps en tirent des idées pour des programmes de recherche plus approfondis. La recherche issue de la base fut financée pour la première fois en 1997 où elle reçut 3 millions de dollars US. En 2000, 3 millions supplémentaires furent alloués sur quatre ans et en 2001, un système d'information pour diffuser les résultats fut mis en place[66].

La formation et l'éducation

Le Danemark possède un établissement d'enseignement supérieur spécialisé dans l'agriculture biologique, fondé en 1981. Il offre une éducation de même niveau que l'éducation danoise

[64] Par exemple KRAV en Suède et la Soil Association au Royaume-Uni.
[65] http://www.foejo.dk, http://www.vmp3.dk.
[66] http://www.eksperimenter.dk.

agricole traditionnelle, mais sous l'angle de l'agriculture biologique. Il offre également des cours de formation supplémentaires traditionnels et des services de gestion et de conseil aux projets en agriculture biologique. En 2003, il a démarré un programme d'enseignement de deux ans en agriculture biologique. D'autres établissements agricoles au Danemark offrent des cours et des formations sur l'agriculture biologique. En plus de ces établissements, les conseillers agricoles et les associations de producteurs offrent de nombreuses formations de deux ou trois jours à destination des agriculteurs biologiques[67].

La vulgarisation

Il existe un système de vulgarisation solide, appartenant aux agriculteurs et gérés par eux. En 1985, l'association des agriculteurs familiaux danois et l'association danoise pour l'agriculture biologique, en coopération avec les organisations biodynamiques, ont mis en place au sein de ce système un service spécial pour les agriculteurs biologiques. Un réseau régional de conseillers fournit des conseils, allant de la conversion d'une exploitation aux mesures de soutien de l'UE en passant par la production végétale ou la conception des étables. Tous les conseillers ne sont pas spécialisés en agriculture biologique mais il existe une division centrale de soutien technique sur l'agriculture biologique au sein de l'organisation. En 1998, l'association danoise pour l'agriculture biologique («Organic Denmark »), établit un système de conseil uniquement dédié à l'agriculture biologique, système qui se développe[68].

L'organisation du secteur

Le Danemark a une longue tradition d'organisation des agriculteurs et de forte collaboration entre ces associations de producteurs et le gouvernement. L'association biodynamique existe depuis les années 30, mais ne joue pas aujourd'hui un rôle majeur. L'organisation principale est l'association danoise pour l'agriculture biologique, établie en 1981. En 2001, elle a fusionné avec un certain nombre d'organisations sectorielles (sur le lait, les œufs, etc.) et commerciales et est devenue « Organic Denmark »[69]. Aujourd'hui, Organic Denmark est la principale association à but non lucratif pour les agriculteurs, les transformateurs et les consommateurs de la bio. Elle comprend un personnel de plus de 30 employés engagés dans l'agriculture, le lobbying, les relations publiques, la commercialisation et le commerce international et elle est membre du Conseil agricole danois[70]. La « Chambre de l'agriculture biologique » fonctionne comme une organisation commune de projets pour Organic Denmark et reçut des financements du budget de l'Etat pour sa mise en place en 1999. Depuis lors, elle a reçu un soutien à la fois direct du budget de l'Etat et du fait de son rôle comme maître d'œuvre de nombreux projets définis dans les stratégies gouvernementales danoises de soutien à l'agriculture biologique. Comme tel, Organic Denmark a été l'acteur principal dans la plupart des campagnes d'information, de marketing, d'exportation, etc., souvent en collaboration étroite avec les entreprises et les revendeurs principaux travaillant en agriculture biologique et avec les produits biologiques au Danemark, mais également en collaboration étroite avec le Conseil agricole et autres acteurs. Organic Denmark est aussi le lobbyiste principal pour les membres collaborant avec le Conseil danois des consommateurs, l'organisation danoise de protection de la nature et l'organisation pour la protection animale, par exemple.

---

67 http://www.oekoskolen.dk.

68 http://www.lr.dk/oekologi/diverse/org_agri.htm.

69 http://www www.organic-denmark.dk.

70 Les autres membres sont des associations professionnelles agricoles conventionnelles et les transformateurs coopératifs comme par exemple les abattoirs ou les coopératives laitières.

Réglementation, cahiers des charges et évaluation de la conformité

Le Danemark a été l'un des premiers pays à introduire une réglementation de son marché biologique et un cahier des charges biologique officiel en 1987. Contrairement à la plupart des pays de l'UE, au Danemark, le gouvernement, et non les organisations privées, conduit directement les inspections. Tous les agriculteurs vendant leurs produits sous l'appellation biologique doivent y être autorisés. Presque tous les ans depuis le début de l'inspection publique, la certification a été gratuite. La Direction des plantes contrôle les exploitations et les entreprises d'alimentation animales et la Direction de l'alimentation contrôle la transformation et le commerce. Tous les cas de non-conformité avec le cahier des charges sont rendus publics.

Le label «Ø » est un label de contrôle gouvernemental lancé en 1990 et fortement soutenu par le secteur. La réglementation associée à ce label «Ø » est basée sur le règlement européen, même si le cahier des charges danois s'applique dans certains secteurs car le règlement européen ne couvre par tous les aspects de la production biologique. Des labels étrangers se retrouvent sur de nombreux produits mais en général avec le label danois apposé. En 2004, le gouvernement, en coopération avec les organisations danoises, a lancé une campagne pour le logo européen, qu'il voit comme un instrument à utiliser contre les obstacles au commerce à l'intérieur de l'UE. L'association danoise pour l'agriculture biologique (LOJ) certifiait selon son propre cahier des charges de 1981 à 2002.

La politique agricole

L'agriculture biologique s'est développée en parallèle avec la prise de conscience environnementale et est devenue partie intégrante d'un nouveau type de politiques agricoles imposant de nombreuses contraintes à l'agriculture : réduire le niveau des nitrates, réduire l'utilisation des pesticides et un intérêt particulier pour les questions de bien-être animal. Une base politique importante pour les mesures de soutien à l'agriculture biologique a été constituée par les trois plans sur l'environnement aquatique et les deux plans sur la réduction de l'utilisation des pesticides conduits au cours des 10 dernières années. Tous incluaient l'agriculture biologique comme outil pour l'amélioration de l'environnement. L'agriculture biologique représente aussi une partie importante de la mise en œuvre danoise du volet agro-environnemental de l'UE qui a financé les aides à la conversion et les aides à la surface depuis 1992. Les agriculteurs biologiques reçoivent également le soutien général de l'UE (premier pilier). En 2001, le Ministère danois de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a lancé le processus pour un plan d'action européen sur l'agriculture biologique au travers de la conférence intitulée «Organic food and farming — Towards partnership and action in Europe» (Alimentation et agriculture biologiques — Vers un partenariat et une action en Europe).

En Juin 2004, le Danemark a introduit une loi sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées et des cultures cultivées sur les exploitations conventionnelles et biologiques. Cette loi prévoit un certain nombre de mesures de protection des agriculteurs biologiques telles que

des compensations pour les pertes de revenu causées par la contamination de leurs cultures par les OGM, ainsi que des distances de séparation pour les différentes cultures, à respecter par ceux cultivant des OGM. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de culture commerciale de plantes OGM au Danemark.

Tableau 9 : Vue d'ensemble des politiques et des programmes sur l'agriculture biologique

Thème	Politiques et programmes gouvernementaux
Sensibilisation générale aux mérites de l'agriculture biologique	L'agriculture biologique comme un outil environnemental et comme opportunité de marché
Réglementation, cahiers des charges et certification	Certification gouvernementale selon le règlement européen et certaines interprétations plus strictes sur les thèmes du bien-être animal et de l'environnement.
Développement du marché intérieur	Soutiens à l'information des consommateurs depuis 1987 et soutien général à la commercialisation
Développement du marché d'exportation	Soutiens pour l'accès au marché, y compris sur les questions de certification
Transformation	Soutiens à l'innovation et à la commercialisation
Production	Soutiens à la conversion et soutien régulier à la production (aides à l'hectare)
Recherche	Larges programmes de recherche et développement
Services de vulgarisation	Soutiens à la vulgarisation et à la formation

Depuis 1987, il y a eu un nombre important de programmes et de politiques gouvernementales en faveur de l'agriculture biologique. Ils peuvent être classés dans les catégories suivantes :

- Les aides à l'hectare[71] pour la période de conversion mais aussi dans la durée (les aides à l'hectare existent depuis 1987, à la fois pour la conversion et pour les terres déjà en bio. Les niveaux ont varié, et certaines périodes ont connu des niveaux particulièrement élevés de soutien à certaines productions dans le but de les stimuler, par exemple la production porcine ou la production végétale);
- Les projets de développement et d'innovation;
- Le financement de la recherche et développement;
- La certification et l'inspection gouvernementale; et
- L'utilisation par le secteur bio de programmes non spécifiques à l'agriculture biologique mais très utiles pour le secteur, par exemple les programmes généraux d'innovation pour le développement des produits et les financements distribués au niveau régional dans le cadre du programme européen sur les régions rurales.

A partir de 1992, le soutien à l'agriculture biologique est devenu un des éléments du volet agro-environnemental de l'UE. En plus des aides à l'hectare, de nombreux moyens de soutenir un développement par le marché ont été développés. On peut notamment citer le

[71] Aides à l'hectare pour la production biologique.

soutien à l'information des consommateurs sur l'agriculture biologique et les produits biologiques, le soutien à la conversion des cantines publiques, les activités d'innovation, de marketing et d'exportation pour les produits biologiques et le soutien à la Chambre de l'agriculture biologique. La priorité a été accordée au développement des connaissances au travers de la recherche et développement. La plupart de ces financements se sont faits au travers de programmes ciblés mis en œuvre par les ONG, les industriels, les agriculteurs et les chercheurs. La plupart du temps, le financement des programmes principaux de soutien à l'agriculture biologique a été relié aux initiatives politiques plus larges, telles que les plans d'action sur l'environnement aquatique et les plans d'action sur les pesticides.

Le processus de développement des politiques

Le Danemark fut le premier pays à adopter une loi sur l'agriculture biologique en 1987[72]. Elle comprenait des mesures de soutien à la conversion et aux projets de développement, introduisait la certification publique (basée sur les cahiers des charges privés existants) et mettait en place le Conseil de l'agriculture biologique (devenu plus tard le Conseil de l'alimentation biologique). Deux plans d'action pour l'agriculture biologique formulés par le Conseil (entre 1995 et 1999) ont guidé le soutien à l'agriculture biologique. Le premier plan developpa les fondations nécessaires à la mise en place d'une structure pour développer la production primaire et encourager la conversion. Le second plan fut conçu comme une extension du premier, avec l'ambition de placer le Danemark en tête du développement, de la production et des ventes de produits biologiques. Ce plan d'action identifie et évalue les initiatives et les actions qui assurent une croissance continue de la production biologique et des ventes de produits biologiques au Danemark et qui améliorent les opportunités pour le marché d'exportation. La plupart des recommandations de ces plans d'actions ont été mises en œuvre.

La coopération entre le secteur et les coopératives de consommateurs, a dès le départ, rendu les produits biologiques très accessibles pour tous les consommateurs et la croissance rapide du marché intérieur s'est révélée importante pour encourager les conversions. Cette tendance a été soutenue par les prix élevés accordés par les coopératives laitières aux agriculteurs afin de couvrir la demande croissante des consommateurs, à partir de 1993. La demande forte et croissante des consommateurs a également nourri l'intérêt des politiques, et a elle-même été soutenue par un intérêt très positif de la part des médias. Implication et participation peuvent décrire le processus de développement des politiques danoises, à la fois entre les différents acteurs et entre ces acteurs et les autorités publiques. Le secteur biologique a été relativement uni et assez fort pour initier de nouvelles mesures politiques et pousser à la mise en œuvre d'activités lorsque cela a été nécessaire. Les agriculteurs conventionnels ont participé de façon positive envers l'agriculture biologique même s'il existe des différences d'opinions par exemple sur la nature de l'agriculture biologique en tant que marché de niche ou en temps qu'outil environnemental pour la production de biens publics. L'environnement politique a été décrit comme un « conflit créatif »[73].

Le Conseil de l'alimentation biologique

Le Conseil de l'agriculture biologique a été créé par la première loi en faveur de l'agriculture biologique en 1987. Les membres sont des associations à la fois biologiques et

[72] Loi n° 363, 10/6 1987. Loi sur l'agriculture biologique.

[73] Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of 6 countries. Michelsen et al. Stuttgart-Hohenheim, 2001.

conventionnelles (mais toutes représentant seulement des thèmes liés à l'agriculture biologique), des représentants des départements ministériels pertinents pour l'agriculture biologique, des associations de consommateurs et des syndicats. Plus tard, ce Conseil a été élargi à des représentants des secteurs de la transformation alimentaire biologique et des détaillants. Le but du Conseil est de conseiller le Ministère de l'agriculture sur toutes les questions concernant le secteur biologique, d'encourager, de suivre et d'évaluer les opportunités pour développer la production danoise d'aliments biologiques, d'évaluer le travail de vulgarisation et de recherche, de formuler des propositions pour de nouvelles activités et de faire des commentaires sur les cahiers des charges concernant la production, la commercialisation, le stockage, le transport, l'étiquetage, la distribution et la vente en détail des produits biologiques[74]. Le Conseil de l'agriculture biologique a joué un rôle important dans le maintien d'un réseau robuste entre les membres et a institutionnalisé le lien avec le Ministère. L'association danoise pour l'agriculture biologique a tout de même eu un contact direct avec le Ministère de l'alimentation et de l'agriculture, notamment au travers de réunions formalisées.

Opportunités et défis

Le niveau de développement de l'agriculture biologique, du point de vue de la surface convertie et du point de vue de la part du marché alimentaire intérieur, est élevé comparé à la plupart des autres pays. Le secteur danois de l'alimentation et de l'agriculture biologique apparaît comme un secteur très professionnalisé, capable de concurrencer les organisations agricoles et agro-alimentaires conventionnelles sur le marché intérieur et prêt à relever les défis majeurs de l'exportation. A l'heure actuelle, la surface en production biologique stagne, principalement du fait des surplus de production, notamment dans le secteur laitier. Même si les nouvelles coopératives laitières se sont montrées très innovantes et que la part de marché du lait frais biologique au Danemark est très élevée, les possibilités d'exportation n'ont pas suivi la croissance de la production. Toucher de nouveaux groupes de consommateurs sur le marché intérieur est un défi difficile mais pris très au sérieux par le secteur. Surmonter les obstacles aux exportations et trouver les moyens de développer les produits pour les marchés encore croissants de l'Union Européenne et des Etats-Unis sont également des tâches importantes.

L'attention du public envers les questions biologiques diminue : la bio n'est plus une « bonne nouvelle », elle est devenue une part normale du marché alimentaire. Le nouveau gouvernement, qui est moins favorable à l'agriculture biologique, laisse plus de responsabilités au secteur privé. Jusqu'à maintenant, les politiques responsables du soutien et du développement de l'agriculture biologique ont produit les effets désirés. Elles ont potentiellement formé une base institutionnelle et une base de connaissances assez solides non seulement pour maintenir le niveau élevé actuel mais également pour faire face aux étapes à venir et développer le secteur biologique encore davantage.

Leçons tirées

Les points suivants ont contribué à un fort développement de l'agriculture biologique au Danemark :

[74] Direction danoise du développement, plan d'action II résumé 1999.

- Un fort niveau d'implication dans les politiques publiques de la part des associations biologiques et des organisations environnementales et de consommateurs.
- Un soutien ciblé du gouvernement, pas seulement pour la conversion et la poursuite de l'activité agricole mais également un soutien ciblé très important pour l'information des consommateurs, l'innovation au niveau des produits, les services de vulgarisation, la conversion des cantines publiques et le renforcement des capacités (Les programmes de soutien ont été mis en place avec une implication forte du secteur biologique lui-même).
- Développement d'un marché intérieur solide qui encourage la conversion et le développement du secteur.
- Des plans d'action pour l'agriculture biologique développés par le Conseil de l'alimentation biologique et utilisés comme ligne directrice pour le développement des politiques.
- L'utilisation de l'agriculture biologique comme outil environnemental dans plusieurs accords politiques importants.
- L'attention des médias et l'information qu'ils ont fournie, dans laquelle l'agriculture biologique a été présentée comme la « bonne nouvelle » dans l'environnement général de « mauvaise nouvelles » concernant le secteur de l'agriculture. C'est seulement plus récemment que certaines nouvelles sur l'agriculture biologique ont pu être présentées comme « de pas si bonnes nouvelles ».
- Un suivi de la presse par les organisations biologiques : si une mauvaise publicité est détectée (fraude, problèmes liés au bien-être animal, etc.), elles réagissent immédiatement et sont souvent soutenues par d'autres organisations et parfois par le ministère.
- Des programmes importants de recherche ciblée avec implication du secteur (y compris les plans d'actions) concernant les domaines cibles.

Annexe 4 : L'Egypte

Les conditions agricoles

L'activité économique principale en Egypte est l'agriculture, qui emploie 35 % de la main d'œuvre. Jusque dans les années 80, le gouvernement (Ministère de l'agriculture) était responsable de l'ensemble du secteur, y compris les politiques, le plan de cultures, les rotations et la commercialisation. De nos jours, le secteur agricole est privatisé et le gouvernement est uniquement responsable de la recherche, de la vulgarisation et des politiques générales. L'Egypte compte trois zones agricoles différentes, toutes subtropicales. La première zone est la zone du Delta au Nord, où les cultures comme le blé, l'orge et les pommes de terre sont cultivées pendant l'hiver, et le coton, le riz et le tournesol pendant l'été. La deuxième zone est le centre, où le blé, différents légumes et des plantes médicinales telles que la camomille, la marjolaine et le fenouil sont cultivés pendant l'hiver, et le coton, le sésame, le maïs et le tournesol pendant l'été. La troisième zone est l'Egypte haute, au sud de l'Egypte, où les oignons, l'ail et les légumes sont cultivés pendant l'hiver, et le maïs et le sésame pendant l'été. Il n'y a pratiquement pas de précipitations dans le centre et dans le sud de l'Egypte. Entre 90 et 95 % de la surface agricole est gérée par des petits paysans. Le reste, notamment dans la zone des terres reconquises, est sous le contrôle de grosses exploitations impliquées dans le secteur des exportations.

L'agriculture biologique

L'agriculture biologique certifiée a démarré en Egypte en 1976 sur 17 hectares de la ferme SEKEM produisant des herbes et des huiles essentielles pour l'exportation. La croissance de l'agriculture biologique a été assez lente jusqu'en 1988. A partir de cette date, elle a connu une croissance forte avec la production biodynamique de légumes, de céréales et de coton, en plus des plantes médicinales. En 1996, l'Association égyptienne de Biodynamie fut créée et le syndicat des producteurs et exportateurs en agriculture biologique et biodynamique fut créé en 1998. Les membres de ces associations produisent et commercialisent des produits biologiques. Peu après, de nombreuses grosses entreprises sont apparues. Le mouvement biologique s'est aussi diffusé auprès des petits paysans.

La surface totale cultivée en bio est actuellement de 25 150 ha et l'agriculture représente 0,08 % de la surface agricole. Le pays compte 94 entreprises déclarées en agriculture biologique (transformateurs et/ou exportateurs). Un grand nombre de cultures sont maintenant produites selon les méthodes biologiques, comme par exemple :

- Les légumes : pommes de terre, oignons, ail, haricots, poivrons et piments, concombres, melons, fraises, tomates, tomates cerise, courges, laitue pommée, carottes et pois.
- Les fruits : raisin, abricots, pêches, pommes, citrons, citrons verts, oranges, mandarines, poires, grenades et mangues.
- Les grandes cultures: coton, arachides, sésame et lin.

- Les plantes médicinales et ornementales : marjolaine, carvi, anis, calendula, menthe verte, menthe poivrée, basilic, thym, hibiscus, cumin, céleri, persil, aneth odorant, poireaux, géraniums, fenouil, citronnelle, coriandre et camomille.

Les marchés biologiques

Les exportations totales sont estimées à 15 542 tonnes (légumes, fruits, plantes médicinales, etc.) représentant 50 à 60 % de la production. Le reste des produits biologiques (40 à 50 %) est vendu sur le marché local. Les tisanes biologiques, conditionnées sous forme de sachets d'infusions, sont largement consommées sur le marché local.

Tableau 10 : Exportations de différentes cultures biologiques en tonnes en 2004/2005 (données collectées auprès des organismes certificateurs)

	Tonnes
Légumes	10 182
Fruits	984
Plantes médicinales	571
Céréales	485
Huiles essentielles	104
Textiles issus de coton biologique	67
Coton	13
Total	**12 406**

Politique agricole

Un certain nombre de programmes et de politiques gouvernementales influencent le secteur biologique. Le gouvernement a un programme pour réduire l'utilisation des pesticides. En 1971, l'Egypte consommait 34 000 tonnes de pesticides ; en 2004, ce chiffre était réduit à seulement 3 000 tonnes. La politique agricole encourage les techniques de gestion intégrée des ravageurs et maladies pour leur contrôle. En 1994, le Ministère de l'agriculture mit en place un laboratoire d'analyse des résidus chimiques (métaux lourds et pesticides) dans les produits alimentaires et autres produits de base. En 2000, il interdit l'utilisation des pesticides dans cinq régions.

Les programmes spéciaux pour l'agriculture biologique

En Octobre 2002, le Ministère de l'agriculture émit un décret pour la création du Laboratoire central pour l'agriculture biologique. Ce laboratoire remplit les fonctions suivantes :

- Promouvoir l'agriculture biologique auprès des agents de vulgarisation, des agriculteurs, des transformateurs et des exportateurs et sensibiliser le grand public.
- Mettre en place une base de données sur l'agriculture biologique.
- Coordonner le travail des organismes certificateurs travaillant en Egypte.
- Contrôler les produits biologiques vendus sur le marché local, non pas en tant qu'organisme certificateur mais en tant qu'autorité de contrôle du marché lui-même.
- Conduire des recherches pour résoudre les problèmes de l'agriculture biologique.

En plus du Laboratoire central pour l'agriculture biologique, il existe plusieurs départements au sein du Centre national de recherche agricole, et au sein des facultés agricoles des

universités, travaillant directement ou indirectement sur l'agriculture biologique. On compte notamment :

- Le département sur l'agriculture biologique au sein du Laboratoire central du climat agricole, qui mène des recherches et fournit du conseil.
- Le département de microbiologie du sol au sein de l'Institut de recherche sur le sol, l'eau et l'environnement, qui mène des recherches sur le composte, les organismes fixateurs d'azote, etc.
- Le département du contrôle biologique au sein de l'Institut de recherche sur les pathologies végétales, qui mène des recherches sur les agents de contrôle des maladies végétales.
- Le département du contrôle biologique au sein de l'Institut de recherche sur la protection des plantes, qui identifie les agents de contrôle biologique contre les insectes nuisibles.

De plus, la faculté d'agriculture à l'Université de Azhar créa son département de l'environnement et de l'agriculture biologique en 1997. L'enseignement formel démarra en 1999/2000 et les premiers diplômés sont sortis en Juin 2001. La faculté d'agriculture à l'Université de Ain Shams a approuvé la création d'un département de l'agriculture biologique. L'enseignement devrait démarrer au premier semestre de 2005/2006.

L'organisation du secteur

Les ONG jouent un rôle significatif pour le soutien du mouvement biologique en Egypte. On compte notamment :

- L'Association égyptienne de Biodynamie (AEB), créée en 1997.
- Le Syndicat des producteurs et exportateurs en agriculture biologique et biodynamique (SPEABB), créé en 1998.
- La Société Fayoum d'agriculture biologique (SFAB).
- L'Association de protection de l'agriculture écologique (APAE).
- La Société du centre égyptien d'agriculture biologique (SCEAB).
- La Société Wafaa pour le développement de l'agriculture biologique (SWDAB).
- Le Conseil de l'agriculture biologique au sein de l'association égyptienne d'agri-business.

Toutes ces organisations fournissent des formations et des services de conseil en agriculture biologique à leurs membres.

Réglementation, cahiers des charges et évaluation de la conformité

Le pays compte deux organismes certificateurs nationaux : Le Centre Egyptien pour l'agriculture biologique (ou ECOA en anglais) et le Centre pour l'agriculture biologique en Egypte (ou COAE en anglais). Tous les deux sont accrédités par un organe d'accréditation européen et sont membres d'IFOAM. Sept organismes certificateurs étrangers sont actifs en Egypte.

La législation égyptienne sur l'agriculture biologique

Il n'existe pour l'instant pas de législation sur l'agriculture biologique en Egypte. Il existe cependant une proposition de « Règlement sur la transformation et la manutention des produits biologiques en Egypte, Partie I sur la production végétale ». Ce document a été préparé par un comité assigné par le Conseil agricole du Ministère du commerce. Il sera soumis à l'Assemblée nationale pour ratification. Lorsque cette loi sera ratifiée, elle sera soumise à l'Union Européenne pour l'approbation de l'Egypte comme pays tiers.

Tableau 11 : Vue d'ensemble des programmes et des politiques sur l'agriculture biologique

Thème	Politiques et programmes gouvernementaux
Sensibilisation générale aux mérites de l'agriculture biologique	Des programmes de formation pour le personnel de vulgarisation et les agriculteurs existent
Réglementation, cahiers des charges et certification	Une proposition de réglementation sur l'agriculture biologique existe
Recherche	Le gouvernement soutient la recherche dans le Centre de recherche agricole et dans les universités
Services de vulgarisation	Une partie du personnel des services de vulgarisation est formée à l'agriculture biologique
Autres (crédit, éducation)	Pour tous les agriculteurs, pas seulement les agriculteurs biologiques, il existe des crédits spéciaux auprès des banques agricoles et également des fonds renouvelables pour certains projets

Autres influences politiques, projets et programmes

Plusieurs programmes internationaux encouragent l'agriculture biologique :

a. Des programmes italiens d'assistance technique : deux projets sont mis en œuvre à Fayoum et Mersa-Matrouh pour aider les agriculteurs à fonder leurs associations et leur proposer des formations sur les principes de l'agriculture biologique et leur mise en œuvre pratique.
b. CARE international fournit des services similaires à 750 agriculteurs dans les régions de Quena, Sohag et Fayoum. CARE a également créé des associations pour la commercialisation des produits biologiques.
c. Un projet de l'USAID propose des formations aux agriculteurs sur l'agriculture biologique en Egypte. Il organise aussi des visites d'étude pour certains agriculteurs sélectionnés qui leur permettent de découvrir l'agriculture biologique dans les pays développés comme par exemple les Pays-Bas, l'Allemagne ou l'Espagne.
d. La FAO fournit une assistance technique au pays pour le développement de son agriculture biologique.
e. L'Union Européenne a commandité une étude sur l'agriculture biologique en Egypte et sur les méthodes pour améliorer son développement.

Opportunités et défis

L'Egypte a un fort potentiel pour l'agriculture biologique et a déjà franchi une étape importante en la mettant en pratique sur un grand nombre de cultures. Les zones nouvellement reconquises (plus de 500 000 hectares) sont disponibles pour étendre la surface cultivée avec des pratiques biologiques. Le gouvernement égyptien, les ONG et le secteur privé devraient développer l'agriculture biologique au travers des moyens suivants :

- Des lois nationales sur l'agriculture biologique pour donner à l'Egypte le statut de pays tiers avec l'Union Européenne.
- La production de spécifications pour le cahier des charges égyptien
- Encourager le laboratoire central de l'agriculture biologique comme organe de recherche et de vulgarisation avec l'aide des ONG pour coordonner le mouvement biologique et diffuser les connaissances et la culture de l'agriculture biologique parmi les agriculteurs et le personnel de vulgarisation.
- Encourager et soutenir la création d'associations biologiques et de protection des consommateurs.
- La création d'une base de données et de centres d'information pour l'agriculture biologique.
- La création d'un centre d'information sur le marché et la commercialisation des produits biologiques.
- Encourager les exportations vers les marchés internationaux.
- Sensibiliser le public à l'agriculture biologique et à l'importance d'une alimentation saine.
- Investir dans l'éducation.

L'association des exportateurs biologiques a identifié les contraintes suivantes à la compétitivité du secteur biologique en Egypte :

- Le peu de méthodologies disponibles pour la transformation des produits alimentaires biologiques évitant l'utilisation de substances interdites.
- Le coût élevé des ingrédients biologiques pour les produits transformés, dont certains sont importés comme par exemple le sucre.
- Le coût élevé des équipements (par exemple les équipements pour le compostage, les machines de stérilisation par la vapeur pour désinfecter les produits contre les bactéries et moisissures, etc.).
- La faible disponibilité des semences, plants et matériels de multiplication végétative biologiques.
- Le coût élevé de la logistique nécessaire à la séparation des produits biologiques.

Tirer parti des connaissances locales non utilisées et faciliter l'accès des petits paysans au marché

Les agriculteurs de subsistance vivant dans des conditions écologiques variées ont acquis des connaissances précieuses sur les ressources génétiques, les techniques de culture et la gestion des ressources naturelles qui peuvent contribuer au développement des systèmes agricoles biologiques. Cependant, seulement une petite partie de cet héritage de connaissances et de perspicacité est documenté et diffusé. Une des clefs des futurs progrès est de construire des ponts institutionnels entre les agriculteurs, la recherche et les services de vulgarisation.

L’accent initial doit être mis sur les connaissances et la sagesse des agriculteurs locaux et sur leur capacité à innover et à développer des méthodes de culture, de contrôle des ravageurs et maladies et de récolte qui améliorent la productivité et la qualité.

Du fait que les petits paysans sont assez isolés, ils ne reçoivent souvent pas l’information technique dont ils ont besoin pour améliorer leurs moyens d’existence. Il est essentiel pour le développement des systèmes agricoles biologiques de les connecter aux réseaux de connaissances, notamment ceux leur permettant d’apprendre les uns des autres. De nombreuses opportunités d’accélération du développement sont perdues du fait que les petits paysans sont rarement écoutés, ont rarement l’opportunité de partager leurs connaissances et sont rarement engagés dans le processus de développement. Le développement ne peut vraiment avoir lieu que si les partenaires ont la possibilité de s’exprimer sur la façon dont les programmes et projets peuvent être adaptés à leurs besoins. Cette approche participative peut être plus lente et plus difficile mais au final elle fonctionne mieux.

Annexe 5 : la Malaisie

Les conditions agricoles

La Malaisie se divise en deux régions : la Malaisie de l'Ouest (ou Péninsule) et la Malaisie de l'Est, avec une surface totale de 330 000 km^2. Le climat est chaud et humide tout au long de l'année. La température moyenne est de 26°C et l'humidité moyenne est de 80 % (avec des pics de 94 à 100 %). Les températures journalières varient entre 21 et 32 °C et 13 et 27°C sur la côte et dans les hautes terres respectivement. Les précipitations annuelles sont de 200 à 250 cm (plus élevées pour l'Est que pour la Péninsule) avec une mousson dans le nord-est d'octobre à mars (période humide) et dans le sud-ouest de mai à septembre (période sèche).

La production agricole malaisienne est principalement constituée de bois (essentiellement pour l'exportation), de riz, de l'élevage des animaux (essentiellement pour la consommation nationale) et de fruits et légumes (à la fois pour l'exportation et pour la consommation nationale). Les cultures d'exportation principales comprennent l'huile de palme, le caoutchouc, le caco, les ananas et le poivre, et couvrent plus des trois quarts de la surface cultivée. La production se répartit entre les petits paysans et les grandes plantations. Les petits paysans possèdent la majorité des terres mais le secteur des grandes plantations, plus efficace, domine la production. La révolution verte agricole a été encouragée, ainsi que les infrastructures et le soutien technique aux petits paysans, afin d'augmenter les rendements et les revenus. Le gouvernement encourage un changement de cap dans la production, vers les cultures à plus forte valeur ajoutée. Un minimum de surface agricole devrait rester en culture de riz à cause de son importance stratégique. L'objectif d'autosuffisance nationale en production de riz est fixé à 65 %. Les nouveaux secteurs de croissance identifiés comprennent : la floriculture, les poissons d'aquarium, les produits de la biotechnologie, y compris les techniques de culture de tissus végétaux pour la production de métabolites destinés à l'industrie pharmaceutique, à la teinturerie et à la production d'additifs alimentaires, l'utilisation d'hormones pour améliorer la productivité animale, l'action des enzymes dans les processus de fermentation et les OGM.

L'agriculture biologique

Les initiatives de développement sont parties de deux groupes d'acteurs : les ONG et le secteur privé. L'implication des ONG a démarré dans la seconde moitié des années 80. Au début des années 90, un certain nombre d'initiatives pionnières d'agriculture biologique démarrèrent. En parallèle, la demande des consommateurs pour les produits biologiques, principalement de la part des patients atteints du cancer suivant des thérapies diététiques, commença à se développer. Un choix limité de produits biologiques importés était déjà disponible en 1985 dans un magasin de Kuala Lumpur. Mais c'est seulement au milieu des années 90 que l'importation régulière de produits biologiques s'est organisée.

Une percée majeure est survenue en 1995 avec la conversion de plusieurs producteurs commerciaux de légumes. Les produits étaient distribués au travers d'un système d'adhésion, où les adhérents payaient à l'avance un prix mensuel fixe pour leurs paniers hebdomadaires

de légumes. La distribution couvrait plusieurs villes principales de la Malaisie péninsulaire et bénéficiait à plus de 500 familles. L'entreprise attira l'attention de la presse et passa même à la télévision nationale. Bien qu'encore petit, le secteur de l'agriculture biologique en Malaisie est un secteur de niche croissant. La production est maintenant principalement assurée par des opérateurs professionnels (commerciaux). Les initiatives initiales de type ONG ont maintenant été largement dépassées par les entrepreneurs commerciaux de petite et moyenne taille.

La production

En 2001, la Direction de l'agriculture répertoriait 27 producteurs biologiques dans le pays, avec une surface totale de 131 ha, correspondant à une multiplication par cinq du nombre d'initiatives biologiques par rapport à un rapport national d'une ONG sur l'agriculture biologique en 1996. Dans un rapport de la presse locale (NST, 6 Mars 2005), la Direction de l'agriculture estimait que l'agriculture biologique couvrait environ 900 hectares avec une valeur sectorielle d'environ 10 millions de dollars US par an. La production nationale se limite essentiellement aux fruits et légumes avec peut-être un producteur de volailles biologiques en Malaisie de l'Est. Même en croissance, la surface totale en bio est encore statistiquement insignifiante. Cela pourrait changer, vu les signes d'intérêts montrés par le secteur de l'huile de palme.

Plusieurs boulangers locaux utilisent des ingrédients biologiques (importés). Il existe une transformation à petite échelle de tofu, de lait de soja, de tempeh, de sauces variées et de conserves.

L'organisation du secteur de l'agriculture biologique

Le premier d'une série d'efforts pour former un réseau national fut l'initiative du Réseau malaisien des fermes biologiques (MOFAN en anglais) en 1990 mais qui n'est actuellement pas actif. En 2001, l'Alliance Malaisienne pour l'agriculture biologique (Organic Alliance Malaysia – OAM) fut fondée comme association du secteur privé pour combler cette lacune. Elle compte actuellement plus de 30 membres, principalement issus du secteur commercial (importateurs et revendeurs). OAM organise un déjeuner-réunion mensuel pour les opérateurs biologiques à Kuala Lumpur et publie un annuaire du secteur biologique. Elle réfléchit également à la création d'un label privé. En plus du MOFAN et de l'OAM, il existe deux autres organisations.

Les marchés biologiques

La plupart de la production locale est vendue sur le marché national, avec quelques exportations vers Singapour. De nos jours, les voies de commercialisation sont principalement les magasins spécialisés en alimentation diététique et biologique et les chaînes de supermarchés. Il n'existe pas de données fiables sur le marché. Le chiffre d'affaire du marché a été estimé à environ 14 millions de dollars US en 2004 (d'après des interviews) et en croissance à cette période. Le marché s'est essentiellement développé sur la base de recommandations personnelles et du bouche à oreille, chaque commerçant entretenant son propre groupe de consommateurs. Des publicités se retrouvent parfois dans les magasines de santé mais rarement dans les journaux. A la fin des années 90 et au début des années 2000, alors que l'agriculture biologique était relativement peu développée, la presse en parlait souvent. Elle ne s'y intéresse maintenant que rarement et de manière secondaire. Des

séminaires publics sont organisés de temps en temps, souvent à l'occasion d'événements tels que la Journée mondiale de l'alimentation ou la Journée mondiale de l'environnement. Une foire annuelle intitulée Organic Search est organisée par une ONG depuis 1999.

Les importations

Les importations représentent une grosse part des produits biologiques vendus dans le pays. Les principaux produits importés sont les grains (blé et haricots), les pâtes, les jus, les céréales et les boissons. Les importations comprennent également des légumes et des fruits. Les produits frais sont principalement importés d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Les produits transformés sont aussi importés par bateau des Etats-Unis et d'Europe. Certains produits sont importés de Thaïlande et de Chine. Il est important de noter que la Malaisie est un importateur net de produits alimentaires, avec des importations s'élevant à 3,4 milliards de dollars US en 2003 (Source : Département de la statistique, 2004).

La distribution

Comme les revendeurs et les supermarchés n'étaient auparavant pas intéressés par l'approvisionnement en produits biologiques, la distribution dans les années 90 se faisait principalement au travers de vendeurs à domicile, eux-mêmes principalement consommateurs de produits biologiques et partisans de systèmes alternatifs et d'une alimentation naturelle. Les importateurs et distributeurs pionniers en bio étaient des compagnies nouvellement créées et dédiées aux produits biologiques. Certaines d'entre elles ont depuis lors été reprises par des entreprises conventionnelles désirant se développer dans le commerce biologique. Les importateurs et distributeurs principaux et la majorité des revendeurs sont basés dans la Klang Valley où la capitale Kuala Lumpur est située. Les marchés se développent également dans les autres villes principales du pays.

Les structures de soutien

La formation : il n'existe pas de formation professionnelle en agriculture biologique dans le pays. Une introduction à l'agriculture biologique est accessible lors des séminaires et ateliers occasionnellement organisés par les ONG et plus récemment par la Direction de l'agriculture. Le développement technique sur le terrain vient principalement des initiatives personnelles et de l'expérience des producteurs. Peu d'acteurs du secteur privé, de militants d'ONG et d'employés du gouvernement sont formés à l'agriculture biologique.

Les services de conseil : La Direction de l'agriculture a des bureaux de conseil dispersés dans le pays et utilise un système de visites et formations pour la vulgarisation en générale. L'information sur l'agriculture biologique pourrait sans doute être diffusée au travers du système existant de visites et formations, comme l'est la gestion intégrée des ravageurs et maladies. Le conseil professionnel privé sur la production et la certification biologique est disponible auprès d'un nombre restreint de personnes dans le pays.

La recherche : Peu d'études ont été faites sur l'agriculture biologique. Les expériences passées ou actuelles de production biologique ne sont généralement pas documentées. Le MARDI (l'Institut Malaisien de recherche et développement agricole) a initié de recherches sur ce thème. Néanmoins, il n'existe pas encore de données fiables sur la productivité, la fertilité, la gestion des ravageurs et maladies ou les analyses coût-bénéfice.

Réglementation, cahiers des charges et évaluation de la conformité

Il n'existe actuellement pas de réglementation sur l'étiquetage biologique dans le pays. Mis à part quelques opérateurs certifiés par des organismes certificateurs étrangers travaillant dans la région, la plupart des fermes, des transformateurs, des importateurs, des grossistes et des détaillants ne sont pas certifiés. La plupart des produits transformés sont importés et vendus en tant que produits finaux emballés et certifiés. Les produits en vrac tels que les céréales ou les aliments secs sont reconditionnés et ré-étiquetés par les importateurs sous leurs propres marques biologiques. Le marché fonctionne essentiellement sur la confiance. La fraude n'a pas posé de problèmes sérieux. Les détaillants s'approvisionnent en général auprès de producteurs de confiance et les consommateurs s'approvisionnent chez les détaillants à qui ils font confiance.

En août 2001, le Cahier des charges malaisien pour la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des produits alimentaires végétaux produits de façon biologique (MS1529) fut approuvé et publié par le département des normes de Malaisie. MS1529 mentionne trois références principales pour son développement :

- La directive du Codex (FAO/OMS) concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique.
- Les règles de base d'IFOAM, Septembre 2000.
- Le document sur les concepts, les principes et les exigences de base de l'agriculture biologique, par le comité des normes de l'Inde.

MS1529 n'est pas écrit sous la forme d'un cahier des charges pour les producteurs. La Direction de l'agriculture a depuis finalisé un cahier des charges plus détaillé. Le gouvernement a mis en place un programme de certification, Skim Organic Malaysia (SOM) au sein de la Direction de l'agriculture. La procédure pour les demandes de certification, couvrant actuellement seulement la production végétale primaire, a été officiellement ouverte en décembre 2003. Il y a actuellement près de 40 demandes en attente, mais aucune certification n'a encore été délivrée.

Politique agricole

L'objectif principal de la première Politique agricole nationale (PAN) en 1984 était d'enrayer l'exode rural. A l'époque, les politiques pensaient qu'il n'y aurait pas assez d'emplois dans les villes pour absorber tous les migrants. Du fait de l'industrialisation rapide et de la croissance économique à la fin des années 80, la Malaisie a connu en réalité un manque de main d'œuvre dans le secteur industriel. La deuxième PAN en 1992 a au contraire encouragé la migration des zones rurales vers les villes en mettant l'accent sur les mesures encourageant l'agrandissement des exploitations et l'intensification du développement des ressources humaines pour inciter les jeunes ruraux à migrer vers des emplois à plus forte valeur ajoutée dans les autres secteurs économiques.

Les politiques et les programmes sur l'agriculture biologique

Bien qu'ignorée auparavant, l'agriculture biologique fut identifiée, par la troisième politique agricole nationale (PAN3) comme une opportunité de marché de niche, notamment pour les fruits et légumes. Le gouvernement prévoit d'encourager les petits producteurs à s'engager

dans l'agriculture biologique comme partie intégrante de la stratégie pour améliorer les revenus des producteurs, résoudre les problèmes de résidus de pesticides dans la production alimentaire, protéger l'environnement, réduire les importations alimentaires et accroître les exportations nationales d'aliments de haute qualité. La mise en place d'un système d'accréditation pour faciliter le développement du marché intérieur est incluse dans la PAN3.

Dans le huitième Plan malaysien (2001-2005), le gouvernement s'est fixé un objectif d'augmentation de la surface biologique de 250 ha. Ce plan comprend des dispositions pour l'assistance ponctuelle des producteurs, jusqu'à 1,300 dollars US par ha en développement de l'infrastructure, par exemple pour les chemins agricoles, l'irrigation, le drainage, l'électricité et l'eau. Les producteurs biologiques sont également éligibles auprès des systèmes de crédit existants ainsi que pour une offre spéciale de prêts pour les entreprises agricoles. Lors d'un séminaire public annonçant le système de certification biologique de la Direction de l'agriculture (en août 2002), le Ministre de l'agriculture a déclaré que, dans le futur, des aides comparables à celles attribuées à l'agriculture conventionnelle, telles que les facilités de crédit, le conseil ou la recherche et développement, seront allouées au développement de l'agriculture biologique dans le pays. Il a ajouté que le Ministère était en train d'étudier la proposition du département de l'agriculture sur la création de zones spécialement dédiées à l'agriculture biologique.

Dans le neuvième Plan malaysien (2006-2010), le gouvernement prévoit que le secteur de l'agriculture biologique atteindra une valeur de 200 millions de dollars US en 5 ans. Le Ministère de l'agriculture prévoit d'avoir 20 000 ha en agriculture biologique d'ici à 2010, en accroissant la production de 4 000 ha par an. Il est prévu que la consommation de produits biologiques aura une croissance de 20 % par an. Les aides à l'agriculture biologique devraient augmenter de façon significative au dessus des 135 000 dollars US alloués dans le huitième plan malaisien. Divers cours sont prévus pour enseigner les bénéfices de l'agriculture biologique (Source : rapport de presse NST 6 mars 2005).

Tableau 12 : Résumé des mesures gouvernementales en faveur de l'agriculture biologique

Thème	Politiques et programmes gouvernementaux
Sensibilisation générale aux mérites de l'agriculture biologique	Des activités sont prévues dans le neuvième plan malaisien (2006-2010)
Réglementation, cahiers des charges et certification	Pas de réglementation. Cahier des charges volontaire publié. Programme de certification gouvernemental établi mais pas encore complètement opérationnel.
Développement du marché intérieur	Programme de certification gouvernemental
Production	Objectif : 20 000 ha d'ici à 2010
Recherche	Le MARDI mène des recherches
Vulgarisation	Menée au travers du système actuel de visites et formations
Autres (crédit, éducation, etc.)	Accès aux soutiens existants pour l'agriculture conventionnelle

Processus de développement des politiques

A la fin des années 90, bien que l'agriculture biologique en fût encore à ses débuts, la nécessité d'un cahier des charges Malaisien fut mentionnée au cours de plusieurs forums par des ONG du pays. Un groupe de travail au sein de la Direction de l'agriculture fut formé et la proposition de cahier des charges fut préparée en 1999/2000. Par la suite, la Direction de l'agriculture fit une demande au service des normes de Malaisie pour l'adoption du cahier des charges malaisien sur les aliments biologiques. Un groupe de travail sur les aliments biologiques fut formé, sous l'autorité du Comité des normes sectorielles sur l'alimentation et l'agriculture, afin de poursuivre les délibérations concernant le cahier des charges, initialement préparé par le groupe de travail de la Direction de l'agriculture. Ce groupe était composé d'une combinaison d'organes gouvernementaux (par exemple la Direction de l'agriculture, le ministère de la santé, l'Institut malaisien de recherche et développement agricoles, l'Office malaisien de l'huile de palme, l'Association malaisienne pour l'huile de palme, l'Office malaisien du poivre, les ONG et une compagnie privée).

En août 2002, la Direction de l'agriculture introduit le programme gouvernemental de certification, comprenant un accord sur la mise en œuvre d'un partenariat innovant entre le public et le privé pour les inspections, avec l'Alliance Malaisienne pour l'agriculture biologique (OAM), l'association du secteur biologique privé. Moins d'un an après, en juillet 2003, avec le remplacement du chef de programme, cet accord fut annulé. Pour satisfaire aux demandes pour un soutien accru, la Direction de l'agriculture annonça alors qu'elle offrirait la certification gratuitement à tous les opérateurs (en production primaire). Le système de certification conçu pour le marché intérieur sera mis en œuvre sur une base volontaire. Il est prévu que la certification pourrait finalement être conduite par le secteur privé. La Direction de l'agriculture élargit actuellement ses domaines d'application, pour couvrir la production primaire initiale mais également la transformation, le reconditionnement et la vente au détail.

La mise en œuvre des autres aspects du soutien gouvernemental à l'agriculture biologique, par exemple la recherche, la vulgarisation ou la promotion, n'est pas ouverte à l'implication du secteur privé.

Opportunités et défis

Le secteur biologique malaisien est un secteur jeune en croissance et manque d'organisation sectorielle à bien des égards. Le développement du secteur est partiellement contraint par l'absence de services d'appui tels que la recherche et la formation, et d'une plateforme commune forte pour définir les directions à prendre et guider clairement le secteur.

Production et conversion : Bien que la différence de prix entre les produits biologiques et les produits conventionnels soit élevée, les conversions d'exploitations sont encore peu nombreuses du fait du risque encouru et du coût de la conversion. Le soutien à la conversion demande du temps et des ressources. Le développement technique est actuellement largement dépendant de la propre initiative du producteur et de sa capacité à apprendre de sa propre expérience pratique. De nombreux agriculteurs sont réticents à investir du temps et des ressources dans l'amélioration de leurs sols du fait de l'insécurité de la propriété foncière.

La production agricole en Malaisie est séparée : la production végétale et l'élevage sont normalement conduits séparément, sur des exploitations différentes. Le fumier et/ou les

résidus de cultures doivent être transportés sur de longues distances pour le compostage. Comme les exploitations maraîchères sont de petite taille, les restructurer pour y inclure des animaux n'est généralement pas faisable.

Garantie de la qualité et réglementations : Bien qu'approuvé en 2001, le cahier des charges MS1529 n'a pour l'instant pas eu d'impact sur le secteur biologique malaisien. Peu de personnes savent même qu'il existe. Le programme de certification de la Direction de l'agriculture, dont la mise en œuvre était prévue pour janvier 2003, n'est pas encore visible sur le marché. Même s'ils apprécient l'initiative du gouvernement, les producteurs et les acteurs du marché s'inquiètent du manque de transparence et d'efficacité dans le processus. Le secteur s'inquiète également d'une possible mise en place d'un règlement obligatoire concernant l'étiquetage, qui serait prématurée par rapport au niveau de développement du secteur.

Fixation des prix, choix et développement des produits : le prix des produits importés mais aussi des produits biologiques locaux est généralement élevé. Le prix des fruits et légumes frais biologiques vendus au détail peut atteindre 4 fois le prix des mêmes produits en conventionnel. Le prix élevé des produits biologiques est un facteur entravant une adoption plus large de ces produits sur le marché. Le volume total du marché est relativement faible. Le choix des produits n'est pas suffisant. De nombreux types de produits alimentaires ne sont encore pas disponibles, comme par exemple les produits animaux. La transformation locale est à ses débuts et les produits disponibles ne correspondent pas toujours aux préférences gustatives des consommateurs.

Le développement du secteur : Il y a beaucoup à faire, notamment dans les domaines de la recherche, de la vulgarisation, du développement des produits, des cahiers des charges privés et de la certification. Le secteur est d'une certaine façon enfermé dans une « bulle commerciale » aux marges confortables et pas vraiment capable de résoudre les déficiences des infrastructures pour sortir de sa situation de marché de niche. Malheureusement, l'implication du gouvernement est centrée sur la certification et pas sur les lacunes critiques en matière de recherche, de vulgarisation et d'éducation des consommateurs.

Impact des politiques gouvernementales : Le secteur privé est préoccupé par le fait que l'intérêt du gouvernement à pousser l'offre puisse saturer et déstabiliser le marché. Les importations ont joué un rôle décisif dans le développement du marché intérieur (concernant la disponibilité d'une variété de produits). Le secteur privé s'inquiète également du fait que l'intérêt du gouvernement à réduire la facture nationale d'importations alimentaires puisse donner lieu à des règlements qui restreignent aussi les importations de produits biologiques. Il est possible que ces inquiétudes rassemblent les acteurs du secteur privé autour d'une position commune plus cohérente entre le secteur privé et les ONG, afin d'influencer l'intervention du gouvernement.

Leçons tirées

Les deux principales leçons à tirer de cette expérience, qui représentent aussi les défis à relever pour la Malaisie, est de bâtir un consensus sectoriel et d'améliorer le partenariat public-privé.

Consensus sectoriel : Les militants des ONG sont encore septiques sur les intentions du secteur privé de collaborer avec eux. Le secteur privé, fait de compétiteurs, doit également trouver les moyens de collaborer au travers d'initiatives communes de développement du secteur.

Cohérence dans la mise en œuvre des politiques : Le remplacement fréquent des dirigeants du secteur public, aux niveaux ministériels comme aux niveaux des directions, rend difficile le maintien d'une cohérence en matière de mise en œuvre des politiques. Au cours des 3 ans du programme de certification de la Direction de l'agriculture, le Ministre de l'agriculture, trois chefs de programmes et trois présidents de comités de pilotages ont été remplacés.

Les opportunités perdues : Bien qu'il soit envisagé que la certification puisse au final être conduite par le secteur privé, la Direction de l'agriculture a récemment annulé l'accord de mise en œuvre conjointe à cause de certains acteurs voulant un service gratuit ou s'opposant à la désignation de l'Alliance Malaisienne pour l'agriculture biologique (OAM) comme l'organe privé d'inspection. Ce revirement de la Direction de l'agriculture a placé OAM dans une situation embarrassante. OAM avait mis de côté son objectif initial de la mise en place d'une certification privée en faveur de la collaboration avec la Direction de l'agriculture. Après avoir attendu un certain temps la mise en œuvre du programme de certification gouvernemental, les acteurs du secteur privé et des ONG commencent à reconnaître qu'une initiative du secteur privé serait mieux à même de répondre à leurs besoins.

Annexe 6 : L'Afrique du Sud

Les conditions agricoles

L'Afrique du Sud, avec son histoire de l'apartheid, souffre encore d'une économie à deux vitesses, et ceci est particulièrement vrai pour l'agriculture. Au 20ème siècle, 60 000 fermiers blancs étaient largement subventionnés par l'Etat. Parmi eux, 3 000 fermiers particulièrement productifs produisaient 40 % du Produit agricole brut et 10 000 autres fermiers produisaient les 40 % suivants[75]. Les autres fermiers ne faisaient que des profits minimes ou, dans de nombreux cas, des pertes substantielles mais ils étaient soutenus par des prêts à faibles taux d'intérêts. Une grosse partie des traditions agricoles autochtones furent détruites par l'administration coloniale britannique et l'administration sud-africaine nationaliste par la suite. La réforme agraire est une priorité du nouveau gouvernement démocratique et, bien que la mise en œuvre du soutien pratique aux agriculteurs commerciaux émergents laisse souvent à désirer, des progrès lents mais constants sont réalisés[76].

Un deuxième facteur affectant l'agriculture sud-africaine est la nature aride et semi-aride du pays. Bien que la côte Est reçoive des précipitations raisonnables, plus l'on va vers l'Ouest, plus le pays devient sec. La côte Est subtropicale bénéficie généralement de précipitations annuelles comprises entre 900 et 1200 mm (les productions sont la sylviculture, le sucre, les légumes, la production laitière, les fruits tropicaux). Les régions de culture du centre non-irriguées reçoivent entre 600 et 900 mm de pluie (maïs, ovins, bovins viande, caprins, blé). L'Ouest aride, lui, ne reçoit que 300 à 900 mm de précipitations (principalement ovins et caprins, avec quelques ilots de fruits, tabac, coton, arachides, mohair, et thé rooibos). Seuls 3 % des 122 millions d'ha du pays peuvent être irrigués et plus de la moitié sont déjà développés (soit 14 % de la surface arable totale). Le maïs est la nourriture de base. Bien que la contribution totale de l'agriculture au Produit intérieur brut ait diminué de façon constante depuis le milieu du 20ème siècle, les exportations de produits agricoles ont augmenté de façon importante au cours des 12 dernières années (passant de 0,4 millions de dollars US en 1992 à 2,2 millions en 2002[77]). Malgré cela, le pays a connu un exode dramatique de la main d'œuvre agricole qualifiée vers d'autres secteurs[78], avec une diminution totale de 1,7 millions de travailleurs agricoles en 2000 à 1,2 millions en 2003.

L'agriculture biologique

Dans ce contexte, l'agriculture biologique, elle aussi, souffre du syndrome de « l'économie à deux vitesses ». Alors qu'en 1970, le pays comptait moins de 20 agriculteurs biologiques certifiés et une cinquantaine de jardiniers biologiques activement impliqués dans les associations biologiques ou biodynamiques, tous étaient des Sud-Africains d'origine européenne, sauf un, le remarquable pionnier zoulou de l'agriculture biologique, Robert

[75] Land Policy: Towards sustainable development, 1990. RMB Auerbach, Indicator South Africa: Policy Review, vol. 8 no. 1, University of Natal, Durban.
[76] National Skills Development Strategy Implementation Report, 2003/04. Dept of Labour, Pretoria.
[77] Ibid. p.238.
[78] National Skills Development Strategy Implementation Report, 2003/4. Dept of Labour, Pretoria.

Mazibuko. Il a incité de nombreux jeunes Sud-Africains, blancs et noirs, à s'impliquer dans l'agriculture biologique et à s'appuyer sur la tradition africaine de l'agriculture biologique. De nombreux agriculteurs traditionnels étaient encore « biologiques », et donc maintenaient vivante les connaissances autochtones traditionnelles qui font partie de l'héritage africain. Cependant, une grosse partie de cette tradition avait été sévèrement affectée par les contraintes liées à la propriété foncière (imposées d'abord par les Britanniques en 1897, sous la loi de Glen Grey qui interdisait aux Sud-Africains noirs de posséder plus de 4 ha de terres) et par la dépossession de terres sous l'apartheid qui alloua seulement 13 % des terres à plus de 80 % des personnes.

L'agriculture biologique parmi les agriculteurs blancs a connu une croissance lente, de sa base initiale très limitée en 1970 à près de 50 petits agriculteurs commerciaux actifs en 1990. En 1993, les premiers agriculteurs biologiques furent certifiés par la Soil Association du Royaume-Uni et le marché d'exportation se développa avec quelques grosses entreprises commerciales exportant des avocats, des fruits tropicaux, et plus tard du thé rooibos, du vin et quelques légumes de saison. En 2001, le nombre d'agriculteurs certifiés avait atteint les 291, couvrant plus de 200 000 ha de terres, dont la plupart était constitués de pâturages extensifs dans le Karoo sec. Une étude a identifié qu'à cette période, environ 25 000 ha de terres arables étaient certifiés en bio[79].

Leonard Mead, président de l'association Organics South Africa, estime qu'en 2005 il y avait environ 200 agriculteurs biologiques certifiés en Afrique du Sud, sur une surface totale de 515 000 ha. Selon ses estimations, environ 500 000 ha de cette surface était constitués de veld naturel (prairies) et environ 11 000 ha étaient en thé rooibos. Le reste était composé de 59 % de fruits, 6 % d'huiles essentielles, 4 % de vins, et le reste en légumes[80]. Le marché intérieur et le marché d'exportation sont tous les deux en croissance significative.

Les marchés biologiques

Les cinq dernières années ont vu le développement d'un marché intérieur encore petit mais dynamique en Afrique du Sud. Plusieurs supermarchés promeuvent activement les produits biologiques et certains soutiennent des groupes de petits producteurs[81]. Cependant, les supermarchés ont tendance à réclamer l'exclusivité de la vente aux groupes de producteurs et sont réticents à fournir une aide pertinente de développement à ces groupes, même s'ils utilisent souvent le soutien de ces producteurs lors des campagnes de publicité. Le marché biologique d'exportation est en croissance continue, avec le thé rooibos (vers le Japon), le vin (principalement vers l'Europe) et les fruits subtropicaux (principalement vers l'Europe et les Etats-Unis) comme produits principaux. Les ateliers d'emballage ne sont pas appropriés aux besoins actuels du secteur biologique. Le secteur de la transformation alimentaire est principalement développé pour le vin, le soja, le blé et les fruits.

Le tableau ci-dessous donne une idée approximative de la valeur du secteur biologique en Afrique du Sud. Le pays compte seulement 200 gros et moyens agriculteurs certifiés, produisant entre 16 millions et 19 millions de dollars US de revenus chaque année (principalement en exportations). Il existe aussi un nombre significatif de petits agriculteurs commerciaux dont seuls quelques uns sont certifiés. Ce secteur représente un potentiel

[79] Organic Farming: A world revolution in agriculture, 2001. R Auerbach in Farmers Weekly.
[80] "Key developments in the global organics market, and their potential for KwaZulu-Natal", discours d'ouverture de Leonard Mead, président de Organics South Africa, 23 Novembre 2005.
[81] The Organic Journey, 2005. Woolworths (www.woolworths.co.za).

énorme pour la croissance du secteur biologique et répond largement à la demande du marché intérieur. Ces agriculteurs, tout comme le secteur des grosses et moyennes exploitations, sont principalement des blancs mais un nombre croissant de fermiers noirs s'intéressent à l'agriculture biologique qu'ils voient comme une mise en valeur de leur système de connaissances traditionnelles et dont ils perçoivent le potentiel en termes d'accès au marché, pour la production certifiée. La catégorie des agriculteurs émergents indiquée dans le tableau représente les agriculteurs de subsistance, dont la plupart ne sont pas biologiques par intention mais plutôt biologiques par défaut. La valeur totale estimée de la production biologique est par conséquent quelque part entre 30 millions et 60 millions de dollars US, mais une grosse partie de cette production n'est ni certifiée ni vendue en tant que production biologique.

Tableau 13 : Valeur estimée (en Rand) de la production biologique en Afrique du Sud [82]

Nombre d'exploitations selon les catégories	Surface cultivée de manière intensive et valeur	Valeur totale de la production par catégorie
100 grosses exploitations (500–5 000 ha)	5 000 R/ha x 200 ha = 1 Million de R	100 millions de R
100 exploitations moyennes (50–500 ha)	2 000 R/ha x 100 ha = 200 000 R	20 millions de R
5,000 petites exploitations (5–50 ha)	1 000 R/ha x 10 ha = 10 000 R	50 millions de R
1 million d'agriculteurs émergents (0.5–5 ha)	200 R/ha x 1 ha = 200 R	200 million de R

L'organisation du secteur

Le pays compte quatre organisations d'agriculteurs dans le secteur biologique. La plus ancienne est l'Association agricole de biodynamie du Sud de l'Afrique. « Organics South Africa » est la plus grosse organisation et est maintenant reconnue comme le porte-parole crédible des agriculteurs biologiques commerciaux. L'Association des producteurs biologiques du Cap est un groupe petit mais fortement commercial et très déterminé, dans l'ouest du Cap. Le réseau des associations communautaires d'agriculture biologique travaille avec des agriculteurs émergents de petite taille.

Les structures de soutien

Le soutien des agriculteurs biologiques au travers des services de recherche et de vulgarisation gouvernementaux a été inexistant jusqu'à présent. Un développement important au cours des cinq dernières années a été la création de procédures et de formation concernant la gestion de la qualité, plus large que la simple certification biologique et comprenant également les exigences d'EurepGAP. Les producteurs biologiques ont commencé à travailler ensemble et le premier groupe d'agriculteurs zoulou a été certifié en 2001. Ce groupe s'est agrandi, passant de 27 à 200 agriculteurs. Plusieurs autres groupes, tous dans la province de KwaZulu-Natal ont été établis depuis lors et sont en train de s'organiser sous forme de coopératives primaires, tout en créant Zulu Organic comme coopérative secondaire chargée de mettre en place le système de gestion de la qualité, de coordonner la logistique et

[82] « The organic industry in South Africa", 2003. Dr. Raymond Auerbach, Directeur de la Rainman Landcare Foundation. 1R = 0.16 US$. Papier présenté au Symposium sur la contribution potentielle de l'agriculture biologique à l'économie sud-africaine.

l'emballage et de faciliter la commercialisation[83]. Plusieurs organisations de formation et organisations de développement non gouvernementales fournissent une assistance pour la mise en œuvre des projets et la formation. La fondation Rainman Landcare est actuellement la seule organisation de formation accréditée par le gouvernement offrant des formations sur l'agriculture biologique. Ces cours sont maintenant offerts au travers d'un certain nombre d'organisations ayant des accords pour l'utilisation des manuels de formation accrédités.

Réglementation, cahiers des charges et évaluation de la conformité

Un cahier des charges a été développé par un groupe national, sur la base du règlement Européen 2092/91 mais modifié pour s'adapter aux conditions de l'Afrique du Sud. Des représentants de la Direction nationale de l'agriculture ont participé à ce processus et ont ensuite soumis le document provisoire au Ministère de l'agriculture et des affaires foncières comme proposition d'amendement à la loi normative sur les produits agricoles en 2003. Malgré les demandes répétées de la part d'Organics South Africa, le cahier des charges n'a toujours pas été présenté au Parlement. Ce cahier des charges provisoire est cependant déjà utilisé en pratique pour le marché local, c'est-à-dire que les organismes certificateurs locaux certifient les producteurs sur la base de ce cahier des charges. De nombreux producteurs vendent leurs produits sous le label biologique sans avoir obtenu la certification. En 2001, cinq agences de certification d'origine étrangère travaillaient dans le pays et deux organismes certificateurs locaux avaient été créés.

Politique agricole

La politique agricole sud-africaine a trois axes principaux : augmenter la production commerciale grâce à l'utilisation des biotechnologies, augmenter le nombre d'agriculteurs commerciaux noirs grâce à des stratégies d'habilitation économique des noirs et aider les paysans pauvres en ressources à assurer la sécurité alimentaire de leurs ménages. Par le passé, les politiques d'aide financière du gouvernement insistaient sur le fait que les petits paysans devaient utiliser un ensemble d'outils de modernisation pour pouvoir accéder aux prêts aidés. Par conséquent, la Société financière de KwaZulu n'accordait des prêts aux agriculteurs que s'ils achetaient des engrais, des pesticides et des semences hybrides – en fait, une grosse partie de l'argent allait directement aux fournisseurs d'intrants. Récemment, nombre de ces pratiques ont été interrompues. Le Plan stratégique de l'Etat pour l'agriculture sud-africaine[84] vise à créer une structure coopérative pour aider les agriculteurs émergents à commercialiser leurs produits. Il existe des programmes pour promouvoir les opportunités commerciales pour les communautés rurales pauvres et des programmes pour soutenir les exportations de produits agricoles.

Les politiques sur l'agriculture biologique

La Direction de l'emploi soutient activement la formation des agriculteurs à l'agriculture biologique et la Direction du commerce et de l'industrie soutient la formation de coopératives. Certaines parties au sein de la Direction de la santé sont fortement intéressées par le potentiel des jardins potagers biologiques pour aider les personnes vivant avec le VIH/Sida, à la fois du

[83] « Key factors influencing KwaZulu-Natal organic producers in the context of market demand » discours d'ouverture de Raymond Auerbach de la Rainman Landcare Foundation, 23 Novembre 2005.

[84] Strategic Plan for South African Agriculture, 2004. National Department of Agriculture, http://www.nda.agric.za/docs/sectorplan/sectorplan/htm.

fait des effets bénéfiques du jardinage de petite échelle pour motiver les personnes à continuer à vivre, et du fait des bénéfices pour le système immunitaire de quantités adéquates de légumes frais produits selon les méthodes biologiques. La Direction nationale de l'agriculture a un programme national « Landcare » qui encourage activement la protection des eaux et des sols et qui soutient de nombreux projets communautaires de groupes d'agriculteurs biologiques. Cependant, ce programme ne soutient pas l'agriculture biologique directement. Par le passé, la Direction nationale de l'agriculture n'a fourni que peu de soutien à l'agriculture biologique (Conseil d'administration du programme Landcare, discours d'ouverture, Landcare Conference, Pretoria, 2003). Cependant, en 2006, la Direction de l'agriculture et la Société de développement industriel décidèrent de développer une stratégie de filière pour le développement durable et la croissance de l'agriculture biologique[85]. Le soutien régional des agriculteurs biologiques est rudimentaire dans deux provinces et non-existant dans les sept autres provinces. Le soutien à l'agriculture biologique est maintenant discuté dans de nombreux forums mais il s'agit encore souvent d'un soutien tacite (comme par exemple dans le cadre du programme Landcare à des projets qui sont par hasard justement des projets biologiques). Plus récemment, la Direction de l'agriculture et des affaires environnementales de KwaZulu-Natal s'est positionnée publiquement en faveur de l'agriculture biologique[86].

Une des raisons principales de la réticence à soutenir l'agriculture biologique au niveau national semble être l'engagement fort pris par le gouvernement sud-africain envers l'utilisation des semences OGM. Il a été remarqué, durant la Consultation régionale sur les OGM et le génie génétique pour le développement en Afrique de l'Est et du Sud[87] à Nairobi, que l'Afrique du Sud a signé le Protocol de Carthagène et semble pourtant avoir approuvé un certain nombre de cultures OGM sans respecter le Protocol.

Tableau 14 : Les politiques et les programmes sur l'agriculture biologique

Thème	Politiques et programmes gouvernementaux
Sensibilisation générale aux bénéfices de l'agriculture biologique	Peu de sensibilisation. Des indices récents de changement.
Réglementation sur l'agriculture biologique, cahiers des charges et certification	La proposition de cahier des charges est en attente d'une approbation depuis 3 ans. Peu de progrès.
Recherche	Peu d'activités jusqu'à maintenant
Services de vulgarisation	Peu développés
Autres (crédits, éducation, etc.)	Education et formation se développent

Influence des autres politiques, projets et programmes

Le gouvernement sud-africain est fortement intéressé par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Bien que le Programme global de développement

[85] Appel d'offre de l'IDC.

[86] « The relevance of organic farming to KwaZulu-Natal », discours d'introduction par Harry Strauss, Député-Directeur général, KZN, Direction de l'agriculture et des affaires environnementales, 23 Novembre 2005.

[87] Regional Consultation on Genetic Engineering/GMOs for Development in Eastern and Southern Africa, 2004. K. Attah-Krah, F. Gasengayire, J. Ndun'u-Skilton and N. Nsubuga, International development Research Centre and International Plant Genetic Resources Institute.

agricole de l'Afrique soit en faveur de l'agriculture durable, de l'agriculture de conservation et de la gestion des ressources naturelles, l'accent est encore fortement mis sur les biotechnologies et le génie génétique en particulier. Les organisations de développement ont produit une stratégie triple pour le développement du secteur biologique en Afrique du Sud[88]. Le document souligne la nécessité d'une première stratégie pour les jardins potagers biologiques et la nécessité de considérer ces initiatives dans le contexte de la santé, du bien-être et de la sécurité sociale. Une seconde stratégie, impliquant la recherche, la formation, le soutien à la vulgarisation et la mise en œuvre de projets pilotes est nécessaire pour le développement du secteur biologique commercial. Enfin, puisque peu d'agriculteurs ont fait le choix délibéré de rester en agriculture de subsistance, une stratégie est nécessaire pour aider ceux qui veulent passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture biologique semi-commerciale au travers du mouvement coopératif.

Le processus de développement des politiques

Grâce à un engagement sur le long terme avec le gouvernement aux niveaux national, provincial et local, un certain nombre de professionnels du développement ont réussi à faire accepter une approche moins négative envers le secteur biologique. Au KwaZulu-Natal et dans l'ouest du Cap, avec l'aide de l'organisation de développement néerlandaise HIVOS, des processus efficaces pour intégrer le soutien aux agriculteurs biologiques dans les services de vulgarisation sont en cours de développement.

Opportunités et défis

A l'heure actuelle, il y a un besoin urgent de lobbying pour que les développements internationaux du secteur biologique soient plus appréciés par les décideurs politiques séniors. Les décideurs politiques qui visitent les pays étrangers, notamment les pays d'Europe, reviennent avec une meilleure idée du rôle croissant de l'agriculture biologique pour résoudre les problèmes sociaux, environnementaux et économiques au sein du secteur agricole. Il serait très utile de montrer les projets de développement à ces décideurs politiques au cours de leurs visites à l'étranger (par exemple, SEKEM en Egypte, EMBRAPA au Brésil).

Leçons tirées

Il est essentiel que le secteur biologique parle d'une seule voix lorsqu'il communique avec le gouvernement et qu'il comprenne et respecte les objectifs de développement de la nouvelle Afrique du Sud. Les propositions doivent mettre en avant la façon dont l'agriculture biologique peut contribuer au développement rural durable. Il serait utile d'illustrer avec des projets pratiques le potentiel de l'agriculture biologique pour aider l'Afrique du Sud à surmonter les problèmes liés à la faiblesse et à l'irrégularité des précipitations (en combinant l'agriculture biologique et la récolte des eaux de pluies), à la dégradation des ressources naturelles (grâce à une biodiversité accrue et une réduction de la pollution), à l'insécurité alimentaire des ménages (grâce à des approches réduisant les intrants externes dans la production alimentaire locale) et au développement d'un secteur biologique commercial petit mais dynamique (au travers de formations, du développement de systèmes de gestion de la

[88] Rainwater harvesting, organic farming and Landcare: A vision for uprooting rural poverty in South Africa, 2005. Dr. RMB Auerbach, Rainman Landcare Foundation, Durban, South Africa.

qualité et de la création de coopératives secondaires pour soutenir l'émergence des coopératives primaires). Un certain nombre de projets pilotes réussis serviront à montrer que ces propositions sont réalisables, et qu'il existe un besoin de professionnalisme, à la fois dans la production biologique commerciale et dans le travail de développement avec les communautés pauvres.

Annexe 7 : La Thaïlande

Les conditions agricoles

La Thaïlande a trois types de climats : un climat de type savane avec de faibles précipitations et une saison d'hiver sèche distincte dans le nord-est, le nord et les régions centrales, un climat de mousson tropicale avec des précipitations annuelles importantes et une courte saison sèche dans la partie sud-est des régions centrales et dans la partie haute des régions sud, et enfin un climat de forêt humide tropicale avec une humidité importante tout au long de l'année et aucun mois avec moins de 61 mm de pluies dans la partie basse de la région sud. Même si la Thaïlande fut à une époque un pays à prédominance agricole, l'agriculture Thaï est en déclin depuis les années 50. Au cours des 20 dernières années, la contribution de l'agriculture à l'économie nationale a baissé de 25 % à moins de 10 %. De même, les exportations agricoles ont baissé et ne jouent plus un rôle dominant dans la balance commerciale du pays. Malgré ce déclin, la production agricole est encore en expansion, bien qu'à un taux réduit, et plus de 60 % de la population est impliquée dans le secteur agricole.

Le riz est la culture de base et sa production occupe plus de la moitié des terres agricoles. Le surplus de riz après la consommation nationale est exporté et représente un tiers de la valeur des exportations agricoles. L'exportation des produits de la mer, à la fois de la pêche sauvage et de l'aquaculture, notamment des crevettes, représente l'activité d'exportation numéro un. Le deuxième produit agricole d'exportation est le caoutchouc. La taille moyenne des exploitations est légèrement supérieure à 4 ha.

L'agriculture biologique

L'agriculture biologique thaïe est issue de l'agriculture traditionnelle. Ces pratiques ont été développées et enrichies grâce aux connaissances des agriculteurs de l'agroécologie locale et des méthodes de cultures durables sur le plan environnemental. Au début des années 80, de nombreux agriculteurs et ONG locales se sont rassemblés pour former le Réseau d'agriculture alternative (RAA) afin de promouvoir l'activisme en faveur de l'agriculture durable en Thaïlande. Le RAA fournit un espace de discussion pour le partage d'expériences et la défense de la cause de l'agriculture durable, y compris l'agriculture biologique, sur le plan politique.

Table 15 : Chronologie récente du développement de l'agriculture biologique

Année	Évènements clefs
1991	Les entreprises « Chai Wiwat Agro-industry » et « Capital Rice Co » initièrent un projet de riz biologique dans les régions de Chiang Rai et Phayao.
1992	Le Réseau de l'agriculture alternative organisa sa première conférence nationale, demandant au gouvernement de promouvoir l'agriculture durable et l'agriculture biologique. Le premier riz en commerce équitable, de la région de Surin, fut vendu à des groupes de commerce équitable en Europe.
1993	Création de Green Net.

1994	Première foire publique sur « Les aliments sans produits chimiques pour la santé et l'environnement » à Bangkok. L'entreprise « Capital Rice » commença à vendre du riz Jasmine biologique en Thaïlande et à l'étranger.
1995	Création de « ACT » et rédaction du premier cahier des charges thaï de l'agriculture biologique.
1996	Atelier régional d'IFOAM-Asie sur « La certification pour l'agriculture biologique et les marchés alternatifs ».
1997	ACT démarra ses activités de contrôle et de certification des fermes biologiques.
1999	L'Institut thaïlandais de la recherche technologique et scientifique, la Direction de la promotion des exportations du Ministère du commerce et la Direction de l'agriculture commencèrent la compilation d'un cahier des charges sur la production végétale biologique.
2000	ACT obtint l'accréditation IFOAM et ses premiers produits certifiés apparurent sur le marché thaïlandais. Le gouvernement approuva un budget de 15,8 millions de dollars US (633 millions de baht) pour soutenir un projet pilote de trois ans sur l'agriculture durable pour les petits paysans. Le projet était coordonné par la Fondation sur l'agriculture durable et englobait 3 500 familles agricoles.
2001	La Direction de l'agriculture publia le cahier des charges sur la production végétale biologique. La première consultation IFOAM sur les crevettes biologique se tint en Thaïlande.
2002	Le Ministère de l'agriculture et des coopératives créa le Bureau national des normes agricoles et alimentaires (BNAA), responsable de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des normes agricoles et alimentaires nationales ainsi que de l'accréditation. Le BNAA acheva la rédaction du document sur « L'agriculture biologique : la production, la préparation, l'étiquetage et la commercialisation des produits biologiques ». Ce document couvre la production végétale, l'élevage et l'aquaculture. Le gouvernement suisse reconnu la compétence de ACT, permettant à ACT d'effectuer le contrôle et la certification selon le cahier des charges biologique du gouvernement suisse. Les premiers produits portant le label « Organic Thailand » apparurent sur le marché thaïlandais.
2003	Première conférence internationale majeure sur l'agriculture biologique se tenant en Thaïlande : la Conférence internationale sur l'agriculture biologique » de 2003, co-organisée par la FAO, Green Net et la Earth Net Foundation. La province de Surin mit en place un gros projet d'agriculture biologique prévoyant la conversion de 16 000 foyers (sur 37 760 ha) à la culture biologique du riz Jasmine, parmi lesquels 2 735 ménages (sur 2 735 ha) devait faire une demande de certification auprès de ACT. ACT fut reconnu par l'autorité compétente suisse pour la certification biologique selon le règlement Européen 2092/91.
2004	Le BNAA lança un programme d'accréditation pour l'agriculture biologique. Le salon sur l'agriculture biologique fut organisé par le Ministère de l'agriculture et des coopératives et le Cabinet décida que l'agriculture biologique ferait dorénavant partie du programme national.
2005	Lancement d'un programme gouvernemental pour l'agriculture biologique.

Green Net et la Earth Net Foundation estiment que la surface en bio a augmenté d'un peu moins de 2 000 ha en 2001 à 13 899 ha en 2004, représentant 0,07 % de la surface agricole

totale. Le nombre d'exploitations a augmenté proportionnellement, avec 2 498 exploitations biologiques représentant 0,05 % du nombre total d'exploitations du pays en 2004.

Tableau 16 : Surface certifié en bio en Thaïlande (en ha)

Année	Riz et grandes cultures	Fruits et légumes	Autres	Total
1998	1 005	-	-	1 005
1999	881	-	-	881
2000	1 120	563	-	1 683
2001	1 584	563	-	2 147
2002	5 254	3 581	123	8 958
2003	7475	3 561	123	11 159
2004	9 606	4 169	123	13 899

Le secteur thaïlandais de l'agriculture biologique est encore dans les premiers stades de son développement. La plupart des systèmes de production sont encore très simples, sans technologies sophistiquées. La plupart des produits biologiques sont des produits de base non transformés tels que les fruits et légumes frais et le riz. Cependant, les produits de transformation intermédiaires se développent de plus en plus, comme le sucre, l'amidon de tapioca et l'huile de palme. Les produits biologiques finis (prêts à la consommation) sont encore relativement peu nombreux car les matières premières sont souvent insuffisantes pour approvisionner les usines de transformation et l'offre est souvent imprévisible.

Les marchés biologiques

Les produits biologiques ont été introduits sur le marché thaïlandais au début des années 90 mais n'ont acquis qu'une certaine reconnaissance commerciale qu'une décennie plus tard. La plupart des produits thaïlandais sont exportés, principalement vers les pays européens. L'effondrement de l'économie thaïlandaise au milieu des années 90 affaiblit le marché intérieur des produits biologiques et la Thaïlande a dû attendre 2002 pour voir les signes d'une revitalisation de ce marché. Cependant, les consommateurs urbains commençaient à peine à réaliser les bénéfices de l'alimentation biologique. Ceci était en partie dû au manque d'informations aidant le consommateur à différentier les produits biologiques des produits « sans produits chimiques » qui étaient également disponibles sur le marché et promus par deux programmes gouvernementaux. A la fin de l'année 2004, de nombreuses marques certifiées de produits biologiques fermiers apparaissaient dans les supermarchés locaux et les points de vente modernes, notamment à Bangkok. Ces nouvelles arrivées sur le marché ont conduit à un environnement de plus en plus concurrentiel et ont favorisé la baisse des prix pour les consommateurs.

Il est difficile de trouver des sources de données fiables sur les produits biologiques. La situation est rendue confuse par les différents cahiers des charges et systèmes de certification pour les produits biologiques et les autres produits non-chimiques (sans certification biologique). Cette situation rend impossible la différentiation catégorique entre les deux marchés. En dépit de ces contraintes, Green Net et la Earth Net Foundation ont estimé à 940 000 dollars US le marché national des produits biologiques certifiés en 2004. Le marché des aliments biologiques non certifiés et des aliments « santé » est beaucoup plus difficile à quantifier mais la valeur totale du marché atteint peut-être les 75 millions de dollars US. Sur le marché national, les produits biologiques sont actuellement vendus de 10 à 50 % plus chers que les produits conventionnels. Cette différence de prix s'est réduite avec l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs. Les principales voies de commercialisation sont les points

de vente modernes tels que les supermarchés et les magasins discount. Les magasins spécialisés dans les produits diététiques, bien qu'ayant connu un boom au milieu des années 90, sont maintenant incapables de concurrencer les grandes surfaces modernes et très peu sont encore en activité. La vente directe n'existe qu'à très petite échelle, principalement dans les campagnes où les marchés de producteurs sont le mode de vente préféré pour les produits biologiques frais.

Les structures de soutien

Comme l'agriculture biologique est un phénomène assez nouveau en Thaïlande, il n'existe pas de méthodologie bien développée pour la vulgarisation en agriculture biologique. Les formations et la vulgarisation organisées par le gouvernement utilisent un module de formation conventionnel mettant l'accent sur les cours magistraux. De plus, la plupart des programmes de formation des agences publiques n'ont pas pour objectif clair d'amener les agriculteurs vers la certification biologique. Les participants aux formations adoptent parfois certaines pratiques biologiques spécifiques telles que les engrais biologiques mais n'adoptent pas nécessairement l'ensemble des principes de l'agriculture biologique et ne convertissent pas nécessairement leur exploitation dans sa totalité. Les programmes de conversion à l'agriculture biologique développés par les ONG ont plus de réussite, utilisant une combinaison d'apprentissage participatif et d'incitations commerciales. Plusieurs institutions d'enseignement tertiaire préparent actuellement des programmes d'enseignement sur l'agriculture biologique ou durable pour les diplômes de Bachelor ou Master. Aucun de ces cours n'est encore disponible à l'heure actuelle.

Il existe de nombreux projets de recherche en agriculture biologique car de nombreuses institutions de recherche voient l'agriculture comme un moyen de promouvoir les exportations thaïlandaises et le développement rural durable. La recherche couvre deux axes principaux : l'un s'intéressant aux groupes de producteurs locaux et à l'identification des contraintes et des conditions liées à la certification, et l'autre s'intéressant aux technologies de production végétales spécifiques au fort potentiel d'exportation, par exemple le riz biologique, les mini-maïs et le gombo.

L'organisation du secteur

Il n'existe aucune organisation spécifique de producteurs biologiques au niveau national. Les petits paysans sont organisés au niveau local, notamment en vue de la certification biologique et d'arrangements logistiques. Le réseau de producteurs de Green Net est le plus gros réseau d'organisations de producteurs biologiques, représentant environ la moitié des producteurs biologiques du pays. Il existe un groupe informel de fonctionnaires du gouvernement et de chercheurs intéressés par l'agriculture biologique, la « Organic Agriculture Society », qui sert de forum pour la discussion et le lobbying politique parmi ses membres actifs. Nombre de ses activités sont liées aux projets biologiques du gouvernement. L'association thaïlandaise pour le commerce biologique fut fondée en Novembre 2005. Bien qu'elle compte moins de 10 membres, les membres fondateurs sont tous des acteurs principaux du commerce des produits biologiques, représentant près des trois quarts du commerce biologique dans le pays.

Réglementation, cahiers des charges et évaluation de la conformité

Il existe de nombreux organismes certificateurs offrant leurs services aux producteurs biologiques thaïlandais. Pour le marché intérieur, ACT (Organic Agriculture Certification

Thailande), une organisation nationale thaïlandaise, est le plus gros certificateur, suivi par le « Organic Crop Institute », une agence publique sous la tutelle de la Direction de l'agriculture du Ministère de l'agriculture et des coopératives. Quelques autres organisations offrent des services de certification biologique mais leur domaine d'application se limite à un certain domaine ou à une région particulière. Tous ces organismes certificateurs nationaux et locaux ont leurs propres cahiers des charges (ainsi que leurs propres labels), et ceux-ci ne sont harmonisés avec aucun cahier des charges particulier. Le Bureau national des normes agricoles et alimentaires (BNAA) a développé un cahier des charges national de référence, volontaire, pour l'agriculture biologique, mais pour l'instant personne ne s'est montré intéressé par l'adoption de ce cahier des charges de référence. Son introduction avait pour objectif de mettre en place un cadre réglementaire compatible avec le système de l'Union Européenne. Aucune demande officielle de n'a encore été déposée pour une reconnaissance et inscription sur la liste des pays tiers de l'UE.

De nombreux organismes certificateurs étrangers, principalement issus de l'Union Européenne, offrent des services de certification aux producteurs thaïlandais. La plupart des certifications sont basées sur le règlement Européen 2092/91 mais certains producteurs ont aussi la certification NOP ou la certification biologique japonaise. La majorité des produits biologiques vendus en Thaïlande sont certifiés par des organismes certificateurs locaux, ce qui représente la moitié des producteurs certifiés en Thaïlande, alors que l'autre moitié est certifiée par des organismes certificateurs étrangers. Comme les producteurs biologiques thaïlandais sont souvent des petits paysans, ils sont souvent certifiés au travers du système de certification collective. Le coût de la certification varie grandement d'un organisme certificateur à l'autre, allant de 500 dollars US par jour (pour la certification étrangère) à un service gratuit (fourni par exemple par le « Organic Crop Institute » ou des organismes de certification locaux).

La politique agricole

Les politiques agricoles générales favorisent encore l'agriculture conventionnelle avec la subvention des intrants agrochimiques. Comme la Thaïlande ne produit pas ses propres produits agrochimiques, tous les pesticides et engrais chimiques sont importés. Les droits de douane pour ces produits sont fixés plus bas que pour les autres intrants agricoles. Il existe aussi une subvention indirecte des pesticides. Par exemple, dès qu'une attaque de ravageurs est détectée, le gouvernement distribue des pesticides gratuitement aux agriculteurs. Le gouvernement peut aussi, dans le cadre d'un projet de promotion spécial, offrir des intrants agricoles, souvent des engrais chimiques et des pesticides, aux producteurs participant.

Il y a eu un puissant lobby pour autoriser la production de cultures OGM en Thaïlande, de la part de certaines institutions de recherches et compagnies privées thaïlandaises impliquées dans le génie génétique. Des tests illégaux de cultures OGM en plein champ par certaines institutions de recherche existent aussi et ont déjà donné lieu à des contaminations OGM au niveau des semences pour au moins deux cultures : la papaye et le coton. Les pressions pour autoriser la production de cultures OGM ou davantage de tests en plein champs donneront inévitablement lieu à de nouvelles contaminations, mettant en danger le développement de l'agriculture biologique thaïlandaise.

En faveur de l'agriculture biologique, les consommateurs thaïlandais sont conscients des risques des résidus de pesticides dans la chaîne alimentaire et il existe une sensibilisation

générale à l'alimentation et à la santé humaine grâce aux campagnes efficaces des organisations de santé publique. Ceci exerce une certaine pression sur les producteurs pour l'adoption d'une utilisation plus sûre des produits agrochimiques. De plus, avec la flambée des prix du pétrole, le coût de tous les produits agrochimiques a augmenté et les producteurs sont de plus en plus contraints à diminuer leur utilisation de ces produits et à adopter certaines méthodes biologiques telles que les engrais organiques et les insecticides végétaux.

Les efforts de la famille royale, notamment du roi, pour promouvoir le concept d'une économie « autosuffisante » ont conduit à l'acceptation de l'agriculture durable autosuffisante parmi les agences publiques et la population thaïlandaise. En conséquence, de nombreux projets d'agriculture durable ont été initiés (des projets pilotes de production mais aussi des projets de recherche). Le Projet Royal a récemment converti une partie de sa production maraîchère à l'agriculture biologique certifiée. Les légumes biologiques sont vendus dans plusieurs magasins et supermarchés à travers le pays.

Il existe un nouveau programme gouvernemental sur l'agriculture biologique, mis en œuvre depuis Octobre 2005. Ce programme de 5 ans est destiné à soutenir 4,25 millions d'agriculteurs (0,85 millions en 2006) pour l'utilisation d'intrants biologiques au lieu de produits agrochimiques, sur une surface de 13,6 millions d'ha (2,72 millions d'ha en 2006), réduisant les importations totales de produits agrochimiques de 50 % et augmentant les exportations de produits biologiques de 100 % chaque année. Il est prévu que le programme atteindra ses objectifs au travers de différents mécanismes de soutien et d'intervention, y compris des séminaires, des formations, de la promotion générale, et la mise en place d'usines de production d'engrais biologiques. Au total, 26 agences de 6 ministères sont impliquées dans ce programme qui est coordonné par la Division du développement foncier. Un budget de 1,26 milliards de baht (31,5 millions de dollars US) est alloué à ce programme en 2006.

Tableau 17 : Vue d'ensemble des politiques et des programmes sur l'agriculture biologique

Thème	Politiques et programmes gouvernementaux
Sensibilisation générale aux bénéfices de l'agriculture biologique	Menée au travers de publications et de sites Internet gouvernementaux, par exemple les publications de la Division de l'agriculture et de la Division de la vulgarisation agricole.
Réglementation sur l'agriculture biologique, cahiers des charges et certification	Création d'un cahier des charges national de référence pour la production végétale, l'aquaculture et l'élevage en agriculture biologique (par le BNAA). Mise en place d'un organisme certificateur public (Organic Crop Institute).
Commercialisation pour l'exportation	Quelques séminaires publics et des subventions pour soutenir la participation des exportateurs à des foires commerciales biologiques.
Production	Au niveau provincial, certains gouverneurs ont démarré des projets biologiques : par exemple les provinces de Surin et de Burirum organisent des projets de riz biologiques. Plusieurs agences locales et nationales ont démarré des formations sur l'agriculture biologique pour les producteurs. Très peu de programmes de formations sont liés à la certification.

Intrants (semences, plants, agents de contrôle des ravageurs et maladies et engrais)	Pas d'activité spécifique pour l'instant. La mise en place de plusieurs centaines d'usines d'engrais biologiques est prévue.
Recherche	Certaines institutions finançant la recherche commencent à offrir des soutiens financiers spéciaux pour l'agriculture biologique, comme par exemple le Fond thaïlandais pour la recherche ou le Conseil national de la recherche de Thaïlande. Il n'existe pas d'allocation budgétaire claire ni d'objectifs clairs pour la recherche.
Services de vulgarisation	De nombreuses agences publiques ont organisé des séminaires sur l'agriculture biologique, généralement sous la forme de cours d'une journée. Il ne s'agit pas vraiment d'activités de vulgarisation, mais plus d'activités de promotion générale.

Influence d'autres politiques, projets et programmes

Quelques institutions internationales contribuent à influencer le développement des politiques sur l'agriculture biologique en Thaïlande. Les plus fortes influences viennent de la FAO et d'IFOAM, notamment depuis le séminaire régional de la FAO sur « La production et l'exportation des fruits et légumes biologiques en Asie » et la conférence d'IFOAM sur « Généraliser le commerce des produits biologiques » qui se sont tenus à Bangkok fin 2003. Le séminaire international et la conférence ont aidé à promouvoir l'intérêt général pour l'agriculture biologique parmi les agences publiques et le secteur privé. Le projet récent du Centre du Commerce International (ITC) sur le « Renforcement des capacités d'exportation de l'agriculture biologique thaïlandaise » début 2005 a contribué à promouvoir l'agriculture biologique parmi les agences gouvernementales.

La Santi Asoke, une secte bouddhiste, encourage depuis un certain temps, en parallèle de ses prédication religieuses, une agriculture « non toxique », un système n'utilisant pas d'engrais chimiques ni de pesticides. Ce mouvement compte de nombreux adeptes dans tout le pays. Ils ont une influence importante sur la production biologique, notamment au niveau de la vulgarisation. Tout comme la plupart des projets gouvernementaux, le programme de Santi Asoke vise seulement à encourager les producteurs à adopter certaines techniques de l'agriculture biologique, mais ne demande pas la conversion complète de la ferme ou la certification biologique.

Le processus de développement des politiques

Le développement de l'agriculture biologique thaïlandaise a pour l'instant été principalement le fait du secteur privé et des ONG qui ont joué un rôle clef dans l'organisation de projets de conversion à l'agriculture biologique et dans la commercialisation, apportant ainsi une contribution majeure à la croissance de l'agriculture biologique. Le Cabinet a mis en place un comité national sur l'agriculture biologique dont les termes de référence consistent essentiellement à conseiller le gouvernement sur le développement des politiques liées à l'agriculture biologique. Le secteur privé n'est pas représenté dans le comité. La plupart des politiques sur l'agriculture biologique sont généralement initiées par les politiciens nationaux et les agences gouvernementales, notamment par le Ministère de l'agriculture et des coopératives.

Opportunités et défis

Les opportunités principales pour l'agriculture biologiques thaïlandaise sont les suivantes :

- La croissance des marchés étrangers (donc des opportunités d'exportation),
- Un environnement politique favorable (notamment le programme national sur l'agriculture biologique),
- De bonnes infrastructures et un niveau de qualité élevé de la transformation alimentaire,
- Des ressources agricoles favorables (il s'agit d'un pays exportateur).

Parmi les défis principaux, on peut citer notamment :

- Le peu de coordination entre les agences publiques en ce qui concerne le soutien et la promotion de l'agriculture biologique, menant parfois une certaine compétition entre ces agences,
- La confusion des consommateurs thaïlandais par rapport à l'agriculture biologique et aux différents systèmes d'étiquetage biologiques,
- Le manque d'intérêt des transformateurs alimentaires pour le développement de nouveaux produits biologiques,
- Le manque de soutien global pour les producteurs pendant la période de conversion.

Leçons tirées

- Le gouvernement a accordé la priorité à la formulation d'un cahier des charges national et d'une réglementation et à la mise en place d'organismes certificateurs publics qui sont pourtant moins importants que le soutien à la conversion des exploitations.
- La réglementation imite les réglementations des pays importateurs, notamment le règlement européen. Les conditions spéciales de l'agriculture biologique dans le pays n'ont pas été prises en compte lorsque la réglementation nationale a été développée.
- Le gouvernement essaye d'introduire un trop grand nombre de systèmes d'étiquetage liés à la sécurité alimentaire en parallèle. Les consommateurs confondent souvent la définition et la valeur des différents systèmes.
- L'agriculture biologique est souvent demandeuse de beaucoup de connaissances et les services de vulgarisation doivent prendre en compte les aspects de connaissance de la gestion des exploitations.

Annexe 8 : Options concernant la réglementation des marchés biologiques

Comme expliqué dans le rapport principal, il y a de nombreuses raisons d'être prudent avant d'introduire une réglementation obligatoire de l'agriculture biologique dans un pays. Les producteurs peuvent accéder aux marchés d'exportation sans une telle réglementation, et pour le marché intérieur le besoin n'est souvent pas évident.

Dans cette annexe, un certain nombre d'options réglementaires sont explorées. Dans ce contexte, « réglementation » désigne l'ensemble du paquet réglementaire : les lois, les décrets, les règlements d'application, les ordonnances, les cahiers des charges publics, etc. Lorsqu'il existe une réglementation *obligatoire* de l'agriculture biologique, les ventes de produits biologiques ne satisfaisant pas les exigences de la réglementation sont illégales. Si la réglementation est volontaire, les producteurs peuvent faire valoir leur conformité à la réglementation s'ils s'y conforment, mais il n'est pas interdit aux autres producteurs biologiques de vendre leurs produits en tant que « produits biologiques ». Avec une réglementation volontaire, le gouvernement joue un rôle de fournisseur de service plutôt qu'un rôle de contrôle, une approche qui est parfois peu commune dans certains pays.

Il existe de nombreuses façons de réguler le marché, mais il existe quatre options de base :

- L'absence de réglementation,
- L'utilisation de la législation générale sur la protection des consommateurs,
- La réglementation volontaire,
- La réglementation obligatoire.

Le domaine d'application de la réglementation peut être le marché national (ce qui comprendrait normalement également des exigences pour les produits importés), les exportations, ou bien les deux. Pour chaque option réglementaire principale, il existe de nombreuses options sur la façon de réglementer les différentes composantes d'une réglementation sur l'agriculture biologique, en particulier les aspects liés aux cahiers des charges et à l'évaluation de la conformité. **La façon dont ces aspects sont réglementés est peut-être plus importante que de savoir s'ils sont ou non réglementés.**

Avant de s'engager dans des initiatives de réglementation, les gouvernements et le secteur agricole privé devraient évaluer avec attention la situation et analyser les bénéfices que pourrait apporter une réglementation. Il est important que les acteurs se mettent d'accord sur des objectifs communs et qu'il y ait une analyse commune des principaux problèmes à régler et de la mesure dans laquelle une réglementation permettrait de résoudre ces problèmes. Les objectives peuvent être :

- De faciliter les exportations,
- De prévenir les fraudes commerciales,
- De stimuler le développement du marché local,
- De réduire la confusion des consommateurs concernant les différents cahiers des charges, labels et systèmes d'évaluation de la conformité,
- De lever d'autres obstacles réglementaires à la production biologique.

Les composantes des réglementations sur l'agriculture biologique

Une réglementation sur l'agriculture biologique traitera normalement des aspects suivants :

- L'utilisation de l'appellation « biologique » sur les produits commercialisés,
- Le cahier des charges sur la production et les autres exigences auxquelles doivent se conformer les fournisseurs,
- Les systèmes et les procédures pour l'évaluation de la conformité,
- Les responsabilités des autorités,
- L'utilisation d'un label biologique spécial,
- La surveillance du marché[89].

Les tableaux ci-dessous présentent les principales approches concernant les exigences liées à la production (cahiers des charges) et à l'évaluation de la conformité, qui sont les deux principales composantes de la plupart des réglementations sur l'agriculture biologique. Il faut cependant reconnaître que l'utilisation d'un label biologique généralisé et de mécanismes de surveillance du marché sont souvent plus importants pour le développement du marché que d'avoir un système perfectionné d'évaluation de la conformité ou un cahier des charges très détaillé.

Tableau 18 : La composante « cahier des charges »

Référence	Cahier des charges	Remarque
C1	Les produits biologiques doivent être produits selon un cahier des charges équivalent aux cahiers des charges internationaux, c'est-à-dire les règles de base d'IFOAM ou le Codex Alimentarius.	Les producteurs biologiques doivent se conformer à un cahier des charges défini. Le propriétaire du cahier des charges se doit d'assurer sa conformité avec les cahiers des charges internationaux. Les autorités peuvent demander une preuve de cette conformité.
C2	Les produits biologiques doivent être produits selon un cahier des charges privé approuvé par le gouvernement.	L'approbation peut être faite sur la base d'une évaluation technique par le gouvernement ou par un autre organe : par exemple, IFOAM conduit une évaluation des cahiers des charges vis-à-vis de ses règles de base.
C3	Les produits biologiques doivent être produits selon un cahier des charges biologique national, défini par le bureau national des normes.	Il peut s'agir d'un cahier des charges prescriptif ou bien d'un cahier des charges cadre (règles de base pour les cahiers des charges)
C4	Les produits biologiques doivent être produits selon des règles générales définies dans une réglementation.	Cette option laisse les détails ouverts à l'interprétation de chaque organisation de certification.
C5	Les produits biologiques doivent être produits selon des exigences détaillées définies dans la réglementation.	Cette option est le modèle choisi dans la plupart des réglementations sur l'agriculture biologique.

[89] La surveillance du marché se réfère ici au suivi des transactions commerciales pour découvrir les fraudes possibles concernant par exemple l'utilisation de l'appellation biologique par des producteurs conventionnels ou un mauvais étiquetage par des producteurs biologiques.

Tableau 19 : La composante « Evaluation de la conformité »

Référence	Evaluation de la conformité	Remarque
E1	Les producteurs sont autorisés à indiquer leur conformité et sont considérés comme biologiques sauf preuve contraire.	Cette option signifie qu'il n'existe pas de mécanisme actif de garantie de la qualité mais plutôt que le gouvernement peut agir sur la base d'une suspicion ou d'une plainte comme c'est souvent le cas dans d'autres secteurs commerciaux.
E2	Un producteur doit être capable de démontrer sa conformité par l'adhérence à un système quelconque d'évaluation de la conformité ou de garantie de la qualité.	Tous les producteurs délivrant des biens sur le marché doivent faire partie d'un système de garantie de la qualité, qui peut être la certification tierce partie, un système interne à une organisation sectorielle, une garantie participative, etc.
E3	Il existe une inspection aléatoire des producteurs par le gouvernement.	Le gouvernement joue un rôle plus actif pour assurer la conformité.
E4	Divers systèmes d'évaluation de la conformité peuvent être enregistrés et approuvés par le gouvernement.	Même chose que l'option E2 ci-dessus, à la différence que le gouvernement joue un rôle plus actif dans l'évaluation et l'approbation de certains systèmes.
E5	Tous les producteurs doivent être certifiés par des organismes certificateurs approuvés.	Ceci est le modèle choisi dans la plupart des réglementations sur l'agriculture biologique.

Il est conseillé aux gouvernements de réfléchir à la façon dont ces composantes vont contribuer aux objectifs de la réglementation et du développement du secteur. Le niveau de réglementation le plus strict (et le plus coûteux) est représenté par l'application des options C5 et E5. C'est la solution choisie par l'Union Européenne, le Japon et les Etats-Unis. La plupart des réglementations sur l'agriculture biologique existantes, y compris celle du Costa Rica et celles en développement au Chili, sont de ce type. C'est aussi le cas de la Thaïlande mais dans ce cas la réglementation est volontaire. Les options C1 et E1 représentent l'utilisation de la législation sur la protection des consommateurs plutôt qu'une quelconque réglementation spécifique à l'agriculture biologique. Les composantes peuvent être appliquées sous différentes combinaisons, par exemple l'option C3 peut être combinée avec n'importe laquelle des options pour l'évaluation de la conformité.

Les options réglementaires

L'absence de réglementation

S'il existe un mouvement unifié de l'agriculture biologique, il peut résoudre la plupart des situations problématiques sans qu'il soit nécessaire de faire appel à une réglementation. La fraude réelle généralisée est la situation la plus problématique. Cependant, il n'est pas difficile, pour une association de secteur organisée, de s'adresser aux magasins vendant des produits frauduleux et de les convaincre de cesser la vente de ces produits. En cas d'échec, il

est toujours possible de faire appel aux médias. La plupart des business prennent soin de leur image de marque et une fois exposés, ne risqueraient pas la perte de confiance des consommateurs pour des gains mineurs de court terme. Cette stratégie était mise en œuvre avec succès en Suède avant l'adhésion de la Suède à l'Union Européenne en 1995 et également mise en œuvre avec des résultats satisfaisants en Allemagne. Il est probable que les fraudes à petite échelle ou dans les ventes de bords de route et assimilées ne soient pas bien prises en compte dans le cas de l'absence de réglementation mais la question est de savoir s'il s'agit-là vraiment d'un problème majeur pour le secteur. Dans la plupart des pays non réglementés, il n'existe malheureusement pas de secteur biologique bien organisé pour assurer ce rôle et les consommateurs sont en général peu sensibilisés à l'agriculture biologique, deux facteurs qui représentent un défi dans le scénario de l'absence de réglementation. Le gouvernement peut soutenir l'organisation du secteur et ses efforts pour mener des actions au niveau du marché et peut aussi contribuer à l'éducation des consommateurs.

Le cahier des charges pour la production biologique de Nouvelle-Zélande

Le cahier des charges pour la production biologique de Nouvelle-Zélande a été publié en Novembre 2003. Il sert actuellement de référence aux organismes certificateurs opérant sur le marché national. Il s'agit d'un cahier des charges volontaire. La protection des consommateurs est garantie par la Loi sur le commerce juste, avec une référence au cahier des charges néo-zélandais si nécessaire. Il n'existe pas de lois spécifiques sur l'étiquetage biologique en Nouvelle-Zélande (Seager Mason in Willer, Helga and Minou Yuseffi, The World of Organic Agriculture 2006).

Utilisation de la législation générale sur la protection des consommateurs

Le niveau le plus simple de réglementation est de travailler dans le cadre des réglementations existantes sur la protection des consommateurs ou la commercialisation, c'est-à-dire les réglementations qui mentionnent que les affirmations commerciales doivent être fondées. Faire le lien avec de telles réglementations (en supposant qu'elles existent), exige très peu, voir pas, d'efforts réglementaires[90]. Une réglementation peut simplement mentionner que tout produit vendu en tant que produit biologique doit avoir été produit selon un cahier des charges biologique pouvant être un cahier des charges privé national, un cahier des charges adopté par le gouvernement ou par un organe de standardisation[91], ou encore un cahier des charges régional. Dans sa forme la plus simple, la réglementation pourrait mentionner que tout produit biologique devrait être produit selon un cahier des charges équivalent aux règles de base d'IFOAM ou aux directives du Codex Alimentarius de la FAO et de l'OMS. Il n'est pas nécessaire qu'une telle réglementation exige que les produits soient aussi certifiés par un organisme certificateur approuvé ou accrédité[92]. De cette façon, elle restera ouverte à la fois aux producteurs certifiés, aux producteurs non certifiés et aux systèmes participatifs de garantie. Ce type de réglementation peut être un bon point de départ, qui peut être développé ensuite. Si elle se réfère à un cahier des charges national unifié ou à un cahier des charges

[90] Dans de nombreux cas, l'autorité responsable peut utiliser les réglementations existantes sur la protection des consommateurs même sans faire aucun amendement aux lois existantes ni de mise en œuvre de nouvelles réglementations.

[91] Dans certains pays ou régions, comme par exemple en Afrique de l'Est, au Canada, en Nouvelle-Zélande et dans certains pays d'Amérique Latine, les cahiers des charges ont été formulés par les bureaux nationaux des normes, alors que dans la plupart des autres pays, les cahiers des charges sont intégrés dans la réglementation et principalement développés par le Ministère de l'agriculture.

[92] Ceci a été le cas pour la première réglementation sur l'agriculture biologique en Californie en 1979.

régional, elle promouvra la cohérence dans les cahiers de charges et contrecarrera leur fragmentation et celle des labels correspondants.

La réglementation volontaire de l'agriculture biologique

Si l'objectif principal est de renforcer la crédibilité des produits biologiques au travers d'un système soutenu par le gouvernement, l'une des options consiste à mettre en place une réglementation volontaire sur l'agriculture biologique[93]. De la même façon que l'option ci-dessus, elle peut être basée sur un ensemble de différents cahiers des charges. Elle peut en plus inclure certains mécanismes de vérification. Ceux-ci peuvent être de différents niveaux de rigueur et certains peuvent aussi être utilisés en parallèle :

- L'inscription volontaire, avec des inspections aléatoires occasionnelles (qui peuvent aussi s'appliquer aux groupes de producteurs).
- La certification participative
- L'inspection et la certification tierce partie.

Un système volontaire permettra aux différents marchés de choisir le niveau de vérification dont ils ont besoin de façon à maintenir la confiance des consommateurs. Un tel système peut être complété par un label national pour les produits biologiques, la composante sans doute la plus significative pour le développement du marché.

L'utilisation des réglementations sur la protection des consommateurs et la réglementation volontaire de l'agriculture biologique ont toutes les deux comme principal domaine d'application le marché intérieur. Elles peuvent donc se baser sur des cahiers des charges développés sur la base des conditions locales, c'est-à-dire les conditions des producteurs nationaux et les attentes des consommateurs nationaux. Cependant, pour permettre aux importations d'accéder au marché, une référence claire aux cahiers des charges internationaux (IFOAM et Codex Alimentarius) est recommandée.

Les exportations peuvent aussi avoir lieu sur la base d'une réglementation volontaire de l'agriculture biologique, s'il s'agit d'exportations vers les marchés non régulés ou vers les marchés aux règles d'importation moins exigeantes. Pour accéder aux marchés d'exportation strictement réglementés, les producteurs doivent dans ce cas faire appel à des organismes certificateurs, soit nationaux, soit étrangers, certifiant les produits selon ces réglementations.

La réglementation volontaire des exportations de produits biologiques

Si l'objectif principal est de soutenir les exportations, l'une des possibilités est de mettre en place un système gouvernemental volontaire pour soutenir les exportateurs. Le principal moyen d'en tirer vraiment un bénéfice est d'obtenir un accord d'équivalence (par exemple avec les marchés de l'UE et des Etats-Unis) ou de servir d'accréditeur (comme avec le marché des Etats-Unis). Un tel système peut aussi soutenir la crédibilité des produits vendus vers d'autres marchés non encore réglementés.

[93] Les réglementations volontaires se retrouvent souvent dans les systèmes gouvernementaux d'étiquetage environnemental tels que le label écologique européen. Ceci offre aux producteurs la possibilité d'affirmer leur conformité avec un cahier des charges et avec certaines procédures d'évaluation de la conformité, sans restreindre le droit des autres producteurs à affirmer certains arguments environnementaux (pour autant qu'ils soient fondés).

Une réglementation volontaire des exportations est normalement basée sur un cahier des charges compatible avec les exigences des marchés d'exportation. Dans sa forme la plus simple et la plus orientée vers le marché, une réglementation volontaire des exportations ne définit aucun cahier des charges mais utilise les cahiers des charges des différents marchés importateurs pertinents, c'est-à-dire qu'elle fournit un cadre par lequel le gouvernement prend la responsabilité de la crédibilité des produits biologiques exportés à partir de son territoire sur la base des exigences étrangères, quelles qu'elles soient[94]. Par exemple, lorsqu'un gouvernement agit comme accréditeur pour le programme NOP des Etats-Unis, le programme NOP complet sera applicable et le cahier des charges national ne s'applique en aucun cas[95]. De cette façon, le domaine d'application de la reconnaissance (d'équivalence) est limité au seul système d'évaluation de la conformité. Un tel système sera bien plus facile à mettre en place et il sera plus facile d'en obtenir la reconnaissance car il ne nécessite pas la comparaison de cahiers des charges, qui est souvent longue et fastidieuse. L'inconvénient de cette approche est qu'elle force les producteurs à produire selon un cahier des charges qui n'est peut-être pas aussi adapté aux conditions locales.

Il est évident que dans ce scénario, rien n'empêche les produits certifiés pour l'exportation d'être vendus sur le marché local[96], avec des indications qu'ils sont produits dans le cadre d'un système d'acceptation gouvernementale. De cette façon, un système conçu pour les exportations peut aussi être utile au marché national. Si le marché national réagit positivement, le système peut avec le temps devenir une réglementation de facto du marché national.

La réglementation obligatoire des exportations de produits biologiques

Dans le but de protéger la crédibilité des produits biologiques exportés, les gouvernements peuvent être amenés à considérer la mise en place d'une réglementation obligatoire des exportations de produits biologiques, c'est-à-dire une réglementation qui exige que tous les produits exportés de son territoire en tant que produits biologiques se conforment à un certain cahier des charges et à certaines procédures d'évaluation de la conformité[97]. Elle peut être construite de manière similaire à la réglementation volontaire des exportations. La principale différence est qu'elle restreindra aussi les exportations vers les marchés non réglementés : les exportations vers les marchés réglementés sont déjà restreintes par les règles des pays importateurs. Il est difficile de trouver des avantages à une réglementation obligatoire des exportations, par rapport à une réglementation volontaire. Dans les deux cas, il est important de réaliser qu'atteindre l'équivalence est un processus qui demande beaucoup de temps, non seulement pour mettre en place le système, mais aussi pour déposer une demande de reconnaissance, recevoir les audits et faires les ajustements nécessaires (voir le rapport principal). Il est toujours plus rapide pour les producteurs de se faire certifier directement sur la base des cahiers des charges des pays importateurs.

La réglementation obligatoire du marché intérieur des produits biologiques

Avec un secteur biologique fragmenté, composé de nombreux groupes entrant en concurrence, et avec l'utilisation de nombreuses marques et cahiers des charges différents sur le marché, une réglementation gouvernementale obligatoire peut être une mesure appropriée

[94] Il peut aussi s'agir d'un cahier des charges privé.
[95] Ceci est appliqué par exemple par les gouvernements du Danemark et de l'Inde.
[96] Sur la base de cahiers des charges étrangers ou locaux.
[97] C'est le cas de l'Australie.

pour soutenir le développement du marché. C'est la situation qu'a connu l'Union Européenne à la fin des années 80, ce qui a déclenché l'introduction de la réglementation européenne, une réglementation obligatoire du marché intérieur. Dans le cas d'une réglementation obligatoire du marché national, il existe des règles régissant toutes les ventes et le marketing des produits biologiques. La raison principale de se lancer dans la réglementation obligatoire du marché intérieur serait le besoin de combattre les fraudes évidentes sur le marché intérieur ou une confusion généralisée par rapport aux différents cahiers des charges biologiques. Malgré cela, la plupart des réglementations obligatoires ne s'intéressent pas directement à la fraude, c'est-à-dire aux situations où des producteurs conventionnels commercialisent leurs produits en tant que produits biologiques. Si les gouvernements se lancent dans une réglementation obligatoire du marché intérieur, ils devraient tirer les leçons des dernières décennies et éviter de répéter les erreurs commises par d'autres. Ils devraient aussi tenir compte de la situation des agriculteurs, notamment des petits paysans et des femmes agricultrices ou des autres groupes désavantagés, et de la façon dont ils peuvent faire face aux exigences. Par exemple, il est possible d'accorder des exemptions aux petits paysans et pour les ventes directes, comme c'est le cas dans le programme NOP des Etats-Unis.

Une réglementation obligatoire du marché intérieur demande des ressources substantielles pour son développement et sa mise en œuvre, comme par exemple un personnel formé, et donc induit des coûts élevés. Elle présente le risque d'être moins favorable au développement car les détails sont fixés sur tous les aspects, ce qui freine l'innovation et le développement. Dans tous les cas, il est plus facile de commencer avec un faible niveau de réglementation et de le rendre plus exigeant par la suite que de commencer par la réglementation la plus coûteuse.