



## Le commerce intra-africain, la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et la pandémie de covid-19

12 avril 2020

### Messages clés:

- De nombreux pays africains dépendent d'importations venant de l'extérieur du continent pour assurer leur sécurité alimentaire.
- Les économies africaines sont vulnérables à la fois aux chocs liés à la demande et aux chocs liés à l'offre, et les pays sont donc plus exposés et vulnérables à la pandémie de covid-19.
- La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) pourrait jouer un rôle important dans la facilitation du commerce intrarégional des produits agroalimentaires.
- L'accélération du processus d'intégration de la ZLECAf devrait contribuer à assurer la sécurité alimentaire à l'échelle du continent; la situation liée à la covid-19 pourrait offrir une occasion de faire avancer plus rapidement les réformes réglementaires et structurelles.

### Commerce agroalimentaire en Afrique: situation actuelle<sup>1</sup>

Depuis un demi-siècle, l'Afrique participe de plus en plus au marché mondial des produits agroalimentaires; le continent connaît une croissance annuelle de 4 pour cent de ses exportations et de 6 pour cent de ses importations<sup>2</sup>. Toutefois, l'Afrique exporte essentiellement des cultures de rente (cacao, fruits, fruits à coque, café, thé et épices), dont les débouchés internes sont relativement limités, et importe essentiellement des produits alimentaires de base, tels que les céréales, les huiles végétales, le sucre, la viande et les produits laitiers. La grande majorité des importations proviennent de l'extérieur de la région; par exemple, le blé, l'huile de tournesol et les produits laitiers proviennent d'Europe, le riz et l'huile de palme, d'Asie, et le maïs, la volaille et le bœuf, d'Amérique latine. Le commerce intrarégional s'est certes développé ces dix dernières années, mais il ne représente actuellement que 27 pour cent du volume total des exportations agroalimentaires et 17 pour cent du volume total des importations agroalimentaires, une tendance qui se vérifie généralement dans toutes les communautés économiques régionales (CER) africaines<sup>3</sup>.

### Vulnérabilité de l'agriculture africaine face aux perturbations liées à la covid-19

L'accès aux importations extrarégionales de produits alimentaires peut certes aider à faire face à des pénuries localisées, mais une forte dépendance peut accroître l'exposition des producteurs et des consommateurs aux chocs de nature mondiale, tels que la flambée des prix des denrées alimentaires de 2007-2008 et l'actuelle pandémie de covid-19. En fait, la covid-19 pourrait engendrer un important choc de l'offre dans la région. La production agricole étant à forte intensité de main-d'œuvre dans la plupart des pays africains, les pénuries de travailleurs dues au confinement pourraient compromettre les activités agricoles, ainsi que les activités de négoce

<sup>1</sup> L'analyse des échanges commerciaux en Afrique a ses limites en raison de la déclaration insuffisante ou erronée des données douanières. Ce problème est aggravé par le nombre important d'échanges commerciaux transfrontières informels sur le continent. Il se peut donc que les statistiques officielles sous-estiment l'ampleur des échanges agroalimentaires.

<sup>2</sup> Calcul fondé sur les données provenant de FAOSTAT (volumes d'exportations et d'importations mesurés en prix constants, en USD, de l'année 2000).

<sup>3</sup> Calcul fondé sur la base de données TradeMap du Centre du commerce international (les produits agricoles comprennent les codes 1 à 24 du Système harmonisé).

et de transport en aval. Ces effets immédiats sur la production et la distribution de denrées alimentaires au niveau national pourraient en outre être aggravés à moyen terme si les pays ne parviennent pas à gérer les infestations d'organismes nuisibles et les épidémies de maladies du fait des restrictions des déplacements (encadré 1). Dans le même temps, la dépendance aux importations extrarégionales de denrées alimentaires rend les pays africains vulnérables aux perturbations de la logistique et de la distribution au niveau international, ainsi qu'aux problèmes de production qui se posent dans les autres pays. Il pourrait en découler des pénuries alimentaires et une hausse des prix des denrées alimentaires, en particulier dans les pays fortement tributaires des importations de produits alimentaires (tableau 1), comme c'est le cas de nombreux pays à faible revenu et enclavés et de nombreux petits États insulaires en développement (PEID). En raison de ces facteurs, associés aux pertes de revenus des consommateurs, à une épargne minimale et à un accès limité aux dispositifs publics de protection sociale, la covid-19 crée également des risques importants du côté de la demande, en particulier au sein des populations pauvres<sup>4</sup>.

### La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf): la voie à suivre

La promotion du commerce intrarégional de produits agroalimentaires est essentielle et doit s'imposer comme un objectif stratégique en Afrique, aussi bien à court terme qu'à long terme. Pour réduire la vulnérabilité face aux perturbations des marchés liées à la covid-19 et atténuer les effets possibles sur les pauvres, les pays africains doivent déployer immédiatement des efforts pour faire en sorte que les chaînes d'approvisionnement et les filières commerciales agroalimentaires restent ouvertes. À moyen et à long terme, compte tenu de la croissance rapide des populations, des revenus et des niveaux d'urbanisation dans les pays africains, on s'attend à une forte croissance de la demande de produits alimentaires, ce qui ouvre de très intéressantes perspectives aux producteurs africains. L'entrée en vigueur de la ZLECAf en 2019 devrait accélérer les efforts d'intégration régionale et favoriser le commerce intrarégional de produits agroalimentaires, qui devrait croître de 20 à 30 pour cent d'ici à 2040.

Le rôle qui revient au commerce intrarégional en tant que moteur de développement de l'agriculture a été reconnu dans le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) de 2003 et dans la Déclaration de Malabo de 2014. L'instauration de la ZLECAf est intervenue à point nommé en procurant un mécanisme de nature à concrétiser ces engagements de politique agricole continentale.

Pour continuer d'avancer dans cette voie, les décideurs africains devraient par conséquent s'engager à prendre les mesures ci-après:

**a. Éviter de mettre en place, face à la covid-19, des politiques susceptibles de compromettre l'Accord de la ZLECAf:** il est important d'éviter les mesures de restriction des importations et des exportations, non seulement pour respecter l'esprit de la ZLECAf, mais aussi, de façon plus immédiate, pour garantir l'offre d'aliments et l'accès à ceux-ci dans la région.

- **Éviter les restrictions générales à l'importation:** de nombreux pays d'Afrique ont imposé des restrictions à l'importation dans le cadre de la fermeture des frontières pour faire face à l'épidémie. Toutefois, comme de nombreux pays dépendent des importations, il est important de mettre en place des couloirs sûrs pour les échanges commerciaux et les déplacements, conformément aux directives de l'OMS, afin de réduire autant que possible les effets des perturbations liées à la covid-19 et de maintenir en activité les chaînes d'approvisionnement alimentaire.

---

<sup>4</sup> Schmidhuber, Pound et Qiao, 2020. *COVID-19: Channels of transmission to food and agriculture*. FAO, Rome. <http://www.fao.org/3/ca8430en/CA8430EN.pdf>.

- **Éviter les restrictions ponctuelles à l'exportation:** dans le passé, les pays ont réagi aux incertitudes du marché en imposant des restrictions à l'exportation. Les mesures de ce type peuvent certes accroître l'offre intérieure de denrées alimentaires et contribuer à contrôler les prix intérieurs à court terme, mais la faiblesse et la volatilité des prix et le caractère incertain de l'environnement politique peuvent dissuader les producteurs d'investir à plus long terme. Ces mesures peuvent en outre être particulièrement dommageables aux pays pauvres du continent qui dépendent des importations, surtout si plusieurs pays prennent des mesures similaires en même temps.

**b. S'attaquer aux principaux obstacles réglementaires qui entravent le commerce intrarégional:** les zones de libre-échange reposent en principe sur la réduction des droits de douane entre les partenaires commerciaux. Étant donné que les pays africains participent à des CER, les tarifs intrarégionaux sont généralement faibles<sup>5</sup>. En revanche, les mesures non tarifaires, notamment les mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce, posent des difficultés plus grandes. La ZLECAf fournit un cadre continental pour s'attaquer à ces obstacles réglementaires au commerce, ses dispositions permettant notamment d'intervenir aux fins suivantes:

- **Veiller à ce que les mesures sanitaires et phytosanitaires n'entravent pas inutilement les flux commerciaux:** les mesures de ce type ont pour fonction légitime et essentielle de protéger la santé publique ainsi que la vie et la santé des animaux et des végétaux. Toutefois, un pays peut se retrouver exclu de marchés essentiels si ses capacités ne lui permettent pas de se conformer aux exigences sanitaires et phytosanitaires, et une mauvaise application des procédures peut augmenter le coût des échanges et encourager de manière involontaire les filières informelles. La création de l'Agence africaine de sécurité sanitaire des aliments est une étape importante dans l'amélioration de ces capacités.
- **Simplifier et harmoniser les procédures administratives afin de réduire les coûts du commerce et du transport:** en Afrique, les coûts du transport représentent plus de la moitié des dépenses liées à la commercialisation, et les fréquents barrages routiers alourdissent encore ces coûts<sup>6</sup>. La longueur des procédures d'obtention des certificats pour l'exportation et l'importation est un autre facteur susceptible d'allonger le temps que prennent les échanges et d'accroître leurs coûts, sachant que c'est en Afrique qu'ils sont les plus élevés d'après les estimations<sup>7</sup>.

**c. Mobiliser des investissements publics pour s'attaquer aux contraintes structurelles:** en fournissant un cadre réglementaire global, la ZLECAf peut également compléter le PDDAA s'agissant de rationaliser les investissements agricoles nationaux et régionaux afin de s'attaquer aux obstacles structurels sous-jacents qui entravent le commerce<sup>8</sup>.

- **Dynamiser la production et la productivité:** il faudrait améliorer fortement la productivité pour suivre le rythme de la croissance de la consommation en Afrique. Les pouvoirs publics doivent investir dans la recherche-développement, la formation et la vulgarisation, et il est également nécessaire de mettre en place des programmes favorisant l'accès à des intrants de haute qualité (semences, engrais, machines), domaine

<sup>5</sup> IFPRI, 2019. Africa Agriculture Trade Monitor. Figure 3.1.

<sup>6</sup> Pannhausen, Untied, 2010. *Regional Agricultural Trade for Economic Development and Food Security in Sub-Saharan Africa. Conceptual background and fields of action for development cooperation*. Eschborn (Allemagne), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mbH.

<sup>7</sup> Banque mondiale, 2017. *Enabling the Business of Agriculture, 2017*. Figure 6.1.

<sup>8</sup> Le 2 mars 2020, la FAO a organisé le Dialogue des dirigeants du secteur agroalimentaire africain, qui a réuni plus de 50 entités du secteur privé de tout le continent africain. Cette section repose sur le document final de cet événement (la «Déclaration du secteur privé», à paraître).

dans lequel l'Afrique a d'importantes lacunes par rapport aux pays à revenu élevé de l'OCDE<sup>9</sup>. Il est également important d'améliorer l'accès des agriculteurs à des outils financiers adéquats et appropriés.

- **Investir dans les infrastructures à l'appui de la commercialisation et des échanges, et réduire les risques inhérents aux investissements privés:** les dépenses publiques en matière d'infrastructures liées aux marchés et au commerce sont essentielles pour attirer les investissements privés dans l'agriculture. Les principaux points considérés comme problématiques sont notamment les infrastructures «du dernier kilomètre», la fourniture d'électricité et d'eau ainsi que la fourniture de services dans le domaine des technologies de l'information et de la communication; il faut en outre réduire les risques inhérents au financement privé dans l'agriculture au moyen de systèmes de financement mixte et de garantie.
- **Adopter des approches stratégiques régionales concernant les investissements agro-industriels:** plusieurs produits alimentaires de base (riz, maïs, produits de l'élevage, y compris la volaille, produits laitiers, certains fruits et légumes) recèlent du potentiel et font l'objet d'un fort intérêt du secteur privé s'agissant du commerce intrarégional. On aurait à cet égard besoin de coordonner les politiques agro-industrielles pour promouvoir les chaînes de valeur régionales et les zones agro-industrielles y afférentes le long des couloirs commerciaux.

---

#### **Encadré 1 Effet attendu de la covid-19 sur la capacité des pays de gérer la santé des végétaux et des animaux**

Les restrictions de circulation et les autres mesures de confinement prises pour lutter contre la covid-19 risquent de mettre à mal la capacité des pays de gérer les risques en matière de santé des végétaux et des animaux. Les restrictions de la surveillance sur le terrain et du suivi des organismes nuisibles aux végétaux, par exemple, pourraient entraîner une augmentation des populations d'organismes nuisibles et, donc, des pertes de récoltes. De même, l'accès limité des agriculteurs aux services de santé et de bien-être des animaux pourraient accroître la prévalence des maladies dans les populations animales. Les limitations imposées quant au personnel d'inspection aux points d'entrée et de sortie aux frontières pourraient réduire l'offre alimentaire et compromettre la sécurité sanitaire des aliments.

*Source: Union africaine, 2020. The Impact of COVID-19 on Africa's Agriculture, Environment and Natural Resources. Document interne du Département de l'économie rurale et de l'agriculture.*

---

<sup>9</sup> Banque mondiale, 2019. *Enabling the Business of Agriculture, 2017*. Figure 2.4.

**Tableau 1** Taux de dépendance à l'égard des importations (pourcentage)

	AFRIQUE, TOTAL	AFRIQUE SEPTENTRIO- NALE	AFRIQUE ORIENTALE	AFRIQUE MOYENNE	AFRIQUE MÉRIDIIONALE	AFRIQUE OCCIDENTALE
HUILES VÉGÉTALES	71	78	86	44	74	60
CÉRÉALES, HORS BIÈRE	33	54	19	34	32	24
VIANDE	12	8	2	34	16	13
LAIT, HORS BEURRE	9	14	2	9	10	9
LÉGUMES SECS	8	52	5	5	42	1
CULTURES OLÉAGINEUSES S	7	29	2	0	14	1
LÉGUMES	3	1	4	5	11	5
FRUITS, HORS VIN	3	4	2	1	15	2
ŒUFS	2	0	3	40	1	3
RACINES FÉCULENTES	0	4	0	0	5	0

**Questions pour orienter les débats des ministres:**

- Quels effets les mesures de confinement prises pour lutter contre la covid-19 ont-elles sur le commerce des produits alimentaires et agricoles dans votre pays et dans les pays voisins?
- Quelles mesures de politique générale et réglementaires peuvent être prises au niveau régional et/ou continental pour maintenir les circuits commerciaux ouverts, de façon à réduire autant que possible les effets sur les chaînes d'approvisionnement alimentaire? Quel est le rôle de la ZLECAf à cet égard?
- Comment renforcer le lien entre la ZLECAf et le volet commercial du PDDAA afin d'accroître les investissements dans l'agriculture et de s'attaquer aux obstacles structurels au commerce intrarégional, en particulier dans le contexte actuel de la covid-19?